

El futuro del Estado en la Argentina

Escenarios en disputa hacia el año 2030

GUSTAVO BLUTMAN | HORACIO CAO

COORDINADORES:

LAVENA C.
GONZÁLEZ I.
VACA J.
YAÑEZ M.

INVESTIGADORES:

GARAYOALIA P.
LUXARDO D.
RODRÍGUEZ P.
PAZ C.
PACHO C.
COSTANZO A.
FERNÁNDEZ F.
VEGA ENCINA J.

PRÓLOGO DE
CARLES RAMIÓ



EDICON
FONDO EDITORIAL CONSEJO

consejo

Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gustavo Blutman y Horacio Cao

El futuro del Estado en la Argentina

Escenarios en disputa hacia el año 2030

Equipo de trabajo

Coordinadores de equipo:

Lavena, C. - González, I.

Vaca, J. y Yañez, M.

Investigadores:

Garavaglia, P. - Luxardo, D.

Rodríguez, P. S. - Paz, C.

Pacho, C. - Costanzo, A.

Fernández, F. y Vega Encina, J.

Prólogo por Carles Ramió,
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)



Blutman, Gustavo

El futuro del Estado en la Argentina: escenarios en disputa hacia el año 2030 /
Gustavo Blutman; Horacio Cao -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDICON-
Fondo Editorial Consejo, 2019.
284 p.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-741-113-3

1. Administración pública. I. Cao, Horacio II. Título
CDD 351

ISBN: 978-987-741-113-3

1ra. Edición

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización previa del CPCECABA.

EDICON

Fondo Editorial Consejo

Consejo Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Viamonte 1549 - CABA

Tel. 5382-9240

www.consejo.org.ar

www.edicon.org.ar

ÍNDICE

Prólogo por Carles Ramió	9
Introducción	17
PRIMERA PARTE	
El enigma del futuro	25
1.1. ¿Qué entendemos por prospectiva?	25
1.2. Antecedentes de las principales escuelas prospectivas	28
1.2.1. Reseña de algunos trabajos de prospectiva	32
1.3. Diferentes enfoques para pensar el futuro	36
1.4. Acerca del futuro y los deseos	38
1.5. Utopía y distopía	44
Síntesis 1ª parte	46
SEGUNDA PARTE	
El recorrido estatal	49
2.1. Ideas para tener en cuenta sobre el Estado	49
2.1.1. Una definición operativa sobre el Estado	49
2.2. Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina	55
2.2.1. El Estado argentino: de la Independencia a la organización nacional	56
2.2.2. El intervencionismo estatal	58
2.2.3. El ajuste estructural	61
2.2.4. La crisis del siglo XXI y el modelo estatal populista	67
Síntesis 2ª parte	72

TERCERA PARTE

Los escenarios futuros	75
3.1. ¿Hacia dónde va el mundo?	76
3.2. Las diferentes ideas en debate	79
3.2.1. Otros modelos, otras visiones	83
3.2.2. El contexto por venir en la mirada del Dogma Vigente	85
3.2.3. El contexto en las miradas heterodoxas	94
3.3. El futuro del Estado (el patrón de intervención estatal)	105
3.3.1. Los consensos negativos sobre los futuros estatales	106
3.3.2. El futuro del patrón de intervención en la mirada ortodoxa	110
3.3.3. El patrón de intervención en la mirada heterodoxa	115
3.4. Los modelos de gestión	124
3.4.1. Modernización administrativa: el porvenir según el Dogma Vigente	131
3.4.2. Sistemas de gestión sinuosos: descentralización y autogestión	136
3.4.3. Los sistemas de gestión populistas	140
Síntesis 3ª parte	145

CUARTA PARTE

Temas y problemas del futuro estatal	147
4.1. Cuál será el rol del servicio civil	151
<i>Por Ivanna González y Manuel Yáñez</i>	
4.1.1. Enfoque y definiciones generales	151
4.1.2. Los escenarios futuros	160
4.1.3. La utopía del servicio civil	164
4.1.4. Las distopías del servicio civil	168
4.2. Prospectiva tecnológica en el Estado y la administración pública	171
<i>Por Josefina Vaca</i>	
4.2.1. El cambio social desde la tecnología: la sociedad de la información	171
4.2.2. Innovación y desarrollo tecnológico en las oficinas estatales	175
4.2.3. Escenarios futuros a acordar	178
4.2.4. Utopías y distopías	184

4.3. El presupuesto y la gestión financiera fiscal	189
<i>Por Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Constanzo y Antonella Gervagi</i>	
4.3.1. Relevancia del tema y algunos conceptos centrales	189
4.3.2. La pugna teórica alrededor del agregado presupuestario estatal	190
4.3.3. La gestión financiera fiscal de los próximos años en Argentina: Utopías y distopías	196
4.3.4. La metodología de proyección	207
4.4. Planificación	209
<i>Por Gustavo Blutman</i>	
4.4.1. Planificar: el desafío de ser dueños del futuro	209
4.4.2. La planificación organizacional	210
4.4.3. La planificación como ingeniería social	213
4.4.4. Planificación: de cara al futuro	215
4.5. Las relaciones intergubernamentales	225
<i>Por Horacio Cao</i>	
4.5.1. Enfoque y definiciones generales	225
4.5.2. El futuro de las relaciones intergubernamentales	232
Síntesis 4ª parte	242
Conclusiones	243
Bibliografía	255
ANEXO	
Una proyección del desempeño financiero fiscal a partir de herramientas econométricas	275

PRÓLOGO

Es para mi persona un honor presentar este magnífico libro de Gustavo Blutman y Horacio Cao y su equipo. Se trata de una obra tan audaz como necesaria. Nuestras instituciones públicas suelen ser reactivas y casi nunca proactivas. Esto se debe a una ausencia casi absoluta de análisis de prospectiva a nivel institucional.

Este libro trata de analizar el futuro y hay que reconocer que es un objetivo muy arriesgado. Hay decenas de frases brillantes y afortunadas sobre la quimérica ambición de adivinar lo venidero aunque sea con una orientación y base académica. La frase que se considera más venturosa es la del premio nobel de física Niels Bohr que afirmó “Predecir es muy difícil. Sobre todo el futuro”. Puede considerarse una evidencia empírica que el mundo está experimentando ahora un gran cambio, rápido y profundo. La humanidad está viviendo un periodo turbulento que es un adjetivo que a nivel institucional se utiliza para dar entender que se avecinan cambios radicales y muy difíciles de predecir. Se ha instalado en el imaginario colectivo que en el futuro inmediato todo es posible, tanto en lo positivo como en lo negativo.

Las grandes piezas conceptuales que rigen nuestras vidas se están agitando con rapidez en un intento de recolocarse de forma equilibrada: la tecnología, la economía, la sociedad y la política. Son como grandes placas tectónicas que se están moviendo de forma acelerada y chocan entre ellas y ponen en duda la posición de los actores que se asientan sobre las mismas: las empresas, los movimientos sociales, los partidos políticos y las instituciones públicas.

Vivimos un periodo geológico acelerado en el que todo es posible: que una placa tectónica devore a otra, que colisionen y generen un tsunami que lo arrase todo, o que emerja un nuevo continente lleno de esplendor. Todo es posible. Hay esperanza en una vida futura mejor: más pacífica,

socialmente más justa, con mayor salud y calidad de vida, más longeva, etc. Pero también hay miedo a una vida venidera mucho peor: más desigualdades sociales, más conflictos, cambio climático, demografía insostenible... hasta el inminente fin del mundo. Al autor de ciencia ficción Arthur C. Clarke se le atribuye una frase inquietante. “Esta es la primera época que se ha prestado mucha atención al futuro, lo cual no deja de ser irónico, ya que quizás no tengamos ninguno”. Pero ante estos escenarios ambivalentes los seres humanos suelen decantarse por el más negativo y abrigan miedo y, esta sensación genera todo tipo de reacciones negativas que pueden contribuir de forma decidida a que se cumplan las peores profecías.

El lector tiene en sus manos una obra que se fundamenta en dos elementos muy positivos: por una parte, marcarse un horizonte a largo plazo como es el de 2030. Año redondo pero decisivo ya que la mayoría de los escenarios de futuro que se realizan actualmente son a 12 años (la implantación de la robótica es el ejemplo más evidente). El otro gran acierto es realizar este esfuerzo no solo con carácter general sino aplicando los escenarios a un país muy concreto (Argentina) que forma parte de una región mundial que, desgraciadamente, no destaca por sus estudios y trabajos de carácter prospectivo. Debatir académicamente sobre el futuro del Estado es una necesidad evidente ya que los cambios que se avecinan a nivel tecnológico, económico, social y político son tan enormes que el Estado y la administración pública pueden quedar definitivamente descolocados y pasar a ser actores irrelevantes dentro de las futuras complejas redes de gobernanza en la que los actores más relevantes pueden pasar a ser los privados.

Como yo también he cometido recientemente la osadía (y seguramente la insensatez) intelectual de estudiar el futuro deseo exponer aquí de manera sucinta los retos a los que se va a enfrentar el Estado y la administración pública en las tres próximas décadas.

Los cambios que estamos experimentando y que esperamos siguen una lógica compleja y no lineal entre las dimensiones tecnológica, económica, social y política que inciden directamente en el rol, en la fuerza y en el protagonismo de la administración pública en el presente y en el futuro. Analizar estos cambios de paradigma con sus complicadas sinergias es casi imposible y no queda otra que presentarlos de forma lineal y, por tanto, simplificada y reduccionista (Ramió, 2017). De forma prioritaria hay que atender al catalizador de todos estos cambios y parece obvio que éste es la tecnología. La sublevación tecnológica se asienta sobre tres pilares: la revolución de la información, la robótica y la biomedicina.

Es sobre la revolución de la información donde tenemos indicios más claros de la radicalidad de la transformación: internet, *Big Data*, inteligencia artificial y surgimiento de la infoeconomía. Sobre la robótica, parece que de inminente florecimiento, ya sabemos que puede llegar a suplantar hasta el treinta por ciento de los actuales puestos de trabajo, fundamentalmente en el sector servicios. Sobre la biomedicina, el grado de especulación es mayor, pero hay indicios sobre futuros descubrimientos e inventos revolucionarios que pueden reducir el riesgo del número de enfermedades e incrementar la longevidad. Los cambios tecnológicos están transformando de manera substancial el modelo económico hasta llegar a plantearse el surgimiento de un nuevo paradigma económico de carácter poscapitalista (Mason, 2016).

En efecto, el surgimiento de la denominada infoeconomía supone un reto para el modelo capitalista ya que opera en forma de cuasimonopolios atentando contra el principio de libre competencia, unas empresas que evaden impuestos, que no atienden a las reglas laborales y que no respetan la privacidad. Bajo un discurso innovador y disruptivo se esconde un capitalismo salvaje (Keen, 2016). Pero lo que más perplejidad genera al sistema capitalista es la nueva economía colaborativa, que surge al calor de las tecnologías de la información, en las que los proveedores son a su vez los consumidores, donde se gestiona información, que es un recurso infinito y no escaso, y se generan productos y servicios a los que es difícil poner un precio y que muchos de ellos son gratuitos.

La nueva economía colaborativa fluye con fuerza fuera de los canales y de las leyes clásicas del modelo capitalista (Mason, 2016). A esta economía colaborativa social y benemérita hay que añadir la nueva economía colaborativa capitalista y muy agresiva que usurpa importantes espacios de la economía tradicional (por ejemplo, Uber y otras nuevas empresas similares). Por otra parte, la dimensión económica también ha experimentado una importante transformación por la vía de la globalización. El libre comercio a nivel mundial ha sido una vieja aspiración económica y política desde hace décadas. Después de pruebas y vacilaciones económicas y políticas se decidió implantarla, de la mano de los países occidentales desarrollados, en la década de los ochenta. Se partió del principio de que la globalización generaría mayor riqueza a nivel mundial. Y esto ha sido cierto en términos generales, pero ha forjado externalidades negativas graves precisamente en los países occidentales más desarrollados.

La libre competencia mundial es difícil cuando existen enormes asimetrías desde el punto de vista de las condiciones de trabajo y salariales entre los países más poblados (China e India) y los países desarrollados.

La tesis de Trías de Bes es que la globalización ha sido prematura y que supone dejar entrever un caso espectacular de negligencia de las élites políticas y económicas de los países desarrollados (Trías de Bes, 2013). La infoeconomía, la economía colaborativa y la globalización han puesto en jaque a las administraciones públicas nacionales, subnacionales e incluso a las supranacionales. Estas novedades económicas ponen en serias dudas la sostenibilidad económica de los aparatos administrativos y de sus políticas y servicios: la infoeconomía y las grandes empresas globalizadas apenas pagan impuestos, la economía colaborativa es gratuita, y la economía colaborativa agresiva y capitalista es difícil de regular y manifiesta una tendencia globalizadora también poco susceptible de tributar. A estos riesgos de difícil sostenibilidad económica de las administraciones públicas hay que añadir el problema de una nueva distribución del poder en la sociedad de la información.

La información es ahora el gran recurso estratégico, la gran fuente de poder y está cayendo en manos privadas y no públicas. Las grandes empresas de la infoeconomía, como Google, Facebook o Amazon, son las que dominan el *Big Data* y, por tanto, están en condiciones de dirigir a la sociedad en su propio interés. La tecnología ha facilitado el surgimiento del Gran Hermano de Orwell pero éste es fundamentalmente privado. Pero en paralelo la información también se ha democratizado y ha empoderado a los ciudadanos que están interconectados, que tienen capacidad de generar su propia información, sus propias opiniones, generando una nueva clase social que Drucker (1996) y Mason (2016) denominan “ciudadanos cultos universales”. Unos ciudadanos que utilizan las tecnologías de la información, de momento, de forma hedonista (la denominada nueva cultura selfcéntrica) y que ceden de manera casi pueril e insensata sus datos más privados a grandes empresas de la infoeconomía (Keen, 2016) pero que poseen potencialmente mucho poder para poner en aprietos tanto a los poderes públicos como privados, lo que Mason (2016) denomina una potencial “bella revuelta”.

Los cambios tecnológicos y económicos están incidiendo de manera muy convulsa en la sociedad, en especial en las sociedades avanzadas. Las nuevas reglas económicas o la falta de ellas hacen muy vulnerables a buena parte de las capas sociales. El empleo se precariza hasta niveles extremos tanto a nivel de estabilidad como salarial. El núcleo de bienestar (empleo estable y razonablemente retribuido) se hace cada vez más diminuto y cada vez más extenso el empleo precario y mal retribuido. El impacto de la robótica puede acabar con un elevadísimo porcentaje de los empleos actuales. La sociedad se siente desconcertada, desamparada y desesperada. El

estado anímico de la población de los países desarrollados es de un miedo extremo tanto ante la certidumbre del desastre ya consolidado como de la incertidumbre de un desastre social mucho mayor que está por venir. Esta ciudadanía crispada y con miedo exige a la política y a las instituciones públicas soluciones que realmente no están a su alcance.

De nuevo las administraciones públicas están en jaque: no pueden atender a estas nuevas demandas sociales y no saben cómo regular tantas novedades. La legión de ciudadanos con trabajos precarios y mal retribuidos no aporta apenas recursos a las arcas públicas y exige protección y más servicios. Está en juego la legitimidad de los poderes públicos como prestadores de servicios, como protectores y como agentes redistributivos. La ciudadanía se siente en la intemperie y cada vez mira con más recelo y envidia a unos empleados públicos que viven en una burbuja de confort gracias a su estabilidad y a sus más que dignos salarios. Simplificando este gran debate social, la ciudadanía solicita soluciones a las instituciones públicas y ante la impotencia de éstas puede exigir que los empleados públicos dejen de vivir en su burbuja y compartan el frío de la intemperie. Está también en riesgo el empleo público tal y como ahora lo conocemos y como lo explicitaremos posteriormente.

El siguiente eslabón de esta contemporánea cadena de acontecimientos es la política. La ciudadanía de los países desarrollados exige a la política soluciones ante sus cada vez más relevantes y acuciantes problemas. Pero la política (vía partidos y líderes políticos) se muestra totalmente impotente. Desde hace tiempo el poder ya no está en manos de la política; está en manos de la economía. Y el problema reside no solo en que la economía detenta el poder real sino que la política ha renunciado a sus funciones de regulación y control de los mercados. Se ha ido creando una red de instituciones públicas, del tipo agencias reguladoras de carácter nacional o supranacional (Unión Europea y Unión Monetaria), en las que los agentes reguladores están en manos de tecnócratas articulados en comunidades epistémicas de carácter profesional cada vez más blindados de la política y de los políticos. Con el consentimiento de todos hemos decidido que la regulación económica es un tema demasiado serio para dejarlo en manos de unos inexperimentados políticos.

El problema reside en que los ciudadanos podemos influir en la política, pero no en agencias independientes y mucho menos en unos mercados que operan con vida propia. Se trata de una paradoja, ya que hemos sido los propios ciudadanos los que hemos alentado que nosotros mismos dejemos de tener influencia, aunque sea por vía interpuesta, sobre la economía. Los partidos y líderes en el gobierno se dedican a “gobernar en el vacío”

(Mair, 2015). Los ciudadanos contemplan perplejos cómo los canales democráticos ya no les ofrecen opciones diferenciadas, las distinciones entre izquierda y derecha se han diluido y todo ello debido a la impotencia de la política para hacer política en mayúscula, que no es otra que la política económica. Para la administración pública esta impotencia de la política es el principal de sus muchos problemas. Si la política y el gobierno político son impotentes, automáticamente la administración pierde la mayor parte de su fuerza, de su capacidad de influencia y de poder encontrar soluciones a los problemas sociales. La actual impotencia de la administración pública reside fundamentalmente en la impotencia de la política.

Todos estos elementos de carácter exógeno orientan a la administración pública hacia su irrelevancia en el modelo actual de gobernanza. La gobernanza es un modelo inevitable y positivo. La complejidad de actores y de los problemas vinculados a la defensa del bien común y del interés general ya no puede ser resuelta en exclusiva por los poderes públicos. Es imprescindible la colaboración de las empresas, del tercer sector, de los movimientos sociales, de las redes de ciudadanos empoderados y colaborativos gracias a las redes sociales, etc. El lema es que entre todos defenderemos el bien común y el interés general. Pero esta voluntad y este modelo plural, horizontal, democrático y participativo no dejan de tener un aroma pueril o de inconsciencia tanto a nivel conceptual como operativo. A nivel conceptual no parece que las empresas sean adecuadas para defender el bien común y el interés general. Tampoco el tercer sector, los movimientos sociales, los ciudadanos empoderados en redes sociales y sistemas colaborativos.

Es obvio que todos estos actores buscan sus propios objetivos y que raramente éstos pueden coincidir con el interés general. A nivel más operativo resulta complicado que la pluralidad y la horizontalidad puedan acreditar un desempeño eficaz y eficiente. Es obvio que la defensa del interés general no puede ser soportado por más tiempo por un único músico (la administración pública) sino por toda una orquesta.

La orquesta puede o no pactar de forma democrática componer e interpretar una determinada partitura pero para su buen desempeño debería contar con un director de orquesta que interpretara la partitura en caso de desacuerdos entre los músicos y que dirija el buen desempeño de la orquesta. La literatura en gobernanza hace hincapié en la necesidad de que exista un actor que ejerza el rol de metagobernador, de director de orquesta. A nuestro entender esta función solo la debería ejercer la administración pública bajo el gobierno político legitimado políticamente por la democracia representativa. Pero esta posición privilegiada del gobierno político y

de su administración pública es lo que ahora está en juego, en riesgo muy serio de muerte. Hoy en día la administración pública posee unos déficits tan enormes, se ve lastrada por tantas losas institucionales y corporativas que carece de la agilidad y de la inteligencia necesarias para poder ejercer este rol de metagobernador. Por ejemplo, una alianza entre Google, Amazon, Facebook y algunas otras empresas similares es más potente, ágil, posee más información e inteligencia que cualquier poder público del mundo o incluso ante una eventual y difícil agregación de estos poderes públicos. Estas empresas van a ejercer, si no ejercen ya, de directores de una orquesta en que el poder público, en el mejor de los casos, solo puede aspirar a ser un solista destacado, si no, en el peor, a ser un músico más de los muchos que posee esta orquesta que se llama gobernanza.

Para que la administración pública pueda lograr ejercer el rol de metagobernador hace falta conseguir dos objetivos: por una parte, que el poder político recupere su capacidad de influencia sobre la economía y sobre los mercados. Por otra parte, que la maquinaria de la administración pública sea más ligera, más flexible, más contingente, innovadora, más inteligente, sostenible económicamente y con más capacidad de aprendizaje. Para que todo ello sea posible debe abandonar marcos conceptuales anticuados, dejar de lado las inercias y capturas históricas y superar su ensimismamiento corporativo.

Para finalizar deseo volver a centrar la atención en el presente trabajo al que el lector está a punto de sumergirse. Se trata de una obra académica robusta gracias a la solidez intelectual de sus autores Gustavo Blutman y Horacio Cao y a su enorme esfuerzo por analizar la bibliografía más actual sobre prospectiva tanto a nivel mundial, como regional (América Latina), como nacional (Argentina). En el primer capítulo ya muestran sus conocimientos teóricos y metodológicos del análisis de prospectiva, tarea nada fácil que muy pocos especialistas abordan y que para mí es una ciencia totalmente desconocida.

En el segundo capítulo abordan el rol y modelos de Estado durante las últimas décadas. Enfoque totalmente acertado ya que para entender el futuro también es necesario ubicar un sólido retrovisor que nos permita entender la lógica del pasado como antesala del presente y del futuro. Los capítulos tres y cuatro entran plenamente en materia barajando escenarios de futuro. Especial atención merece la selección de temas sobre los que intentan parametrizar el futuro: servicio civil, nuevas tecnologías, intervención financiera fiscal, planificación y relaciones intergubernamentales. En este punto hay que resaltar la participación coral de diversos autores que hacen un magnífico ejercicio académico (por orden de aparición: Ivanna

González, Cecilia Lavena, Carlos Pacho, Diego Luxardo, Pablo Rodríguez, Manuel Yañez, Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Constanzo, Josefina Vaca, Fernando Fernández, Jacqueline Vega Encina y los propios autores principales: Gustavo Blutman y Horacio Cao).

Me parece muy acertado la selección y focalización de estos temas ya que el Estado y la administración pública se juega su futuro en ellos. En primer lugar, es indispensable modificar el modelo de gestión de los recursos humanos ya que es el principal cuello de botella de cara a la regeneración de la Administración (recientemente me he dedicado a ello con un libro junto a Miquel Salvador, *La Nueva Gestión del Empleo Público*, Barcelona, Tibidabo, 2018). En segundo lugar, es relevante analizar la futura aplicación pública de la revolución tecnológica (muy importante la *smartización* y la robotización de la administración pública). En tercer lugar, es imprescindible analizar la sostenibilidad económica del Estado y de su sector público amenazado por la prevista pérdida de ingresos y por el incremento muy elevado de los gastos (debido fundamentalmente al envejecimiento de las sociedades más avanzadas). Mención aparte merece el esfuerzo en focalizarse en las relaciones intergubernamentales un tema clave que usualmente hemos abandonado los países latinos (América Latina y sur del Mediterráneo) y que tan prolija es la literatura anglosajona.

Acabo felicitando a los autores por sus magníficos trabajos y agradeciendo que aporten una obra con tan buena factura para enriquecer un debate más bien escaso hasta el momento actual, tanto en los niveles nacionales como a nivel internacional, sobre análisis de prospectiva en la administración pública.

Carles Ramió

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona) y Autor de *La administración pública del Futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación, Madrid, Tecnos, 2017.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone construir escenarios alternativos para el Estado argentino para el año 2030.

La tarea de pensar el futuro ocupa un lugar clave entre los objetivos del mundo académico, tanto que varias de las principales corrientes epistemológicas sostienen que esta faena constituye uno de los tres productos básicos de la ciencia: predecir, explicar y construir instrumentos de intervención (desarrollo de tecnología).

Anticipar el desempeño de lo social implica un desafío complejo, con enormes peligros para quienes se abocan a tal tarea. Son conocidas muchas anticipaciones que, desarrolladas tras un arduo y serio trabajo, terminaron teniendo un alto nivel de error.

En muchos casos, trabajos de alta factura técnica realizados por profesionales competentes resultaron en textos prospectivos que, cuando los plazos se cumplieron, mostraron una disparidad enorme entre lo previsto y lo efectivamente ocurrido. O sea, lo único que se puso en evidencia fue la equivocación de las previsiones.

En los temas que nos ocupan, estas dificultades y peligros, inherentes a la actividad de anticipar cualquier dimensión del decurso de lo social, se han hecho más críticas aún con el estallido de la crisis del 2008 y los sucesivos coletazos que la mantienen vigente. Estos eventos han puesto en entredicho una importante porción de las ideas, perspectivas y conocimientos que se consideraban sólidos, lo que hizo que el consenso sobre los futuros posibles se haya reducido de forma notoria.

Pero a pesar de estos riesgos hemos decidido seguir adelante con la tarea; claro está, tomando algunos recaudos.

Para empezar, diseñamos una estrategia múltiple, con la idea de que así tendremos alguna chance de que este escrito no sea uno más en el listado de anticipaciones fallidas. De hecho, no buscamos tanto anticipar

cuanto poner a la vista horizontes posibles con el propósito de ayudar a la construcción de consensos sobre los peligros y oportunidades del futuro. De más está decir que, en nuestra modesta escala, el objetivo es clarificar oportunidades facilitando la construcción de un camino que las convierta en realidad, así como también resaltar las amenazas, con el fin de incrementar una alerta sobre su potencial suicida.

Otro objetivo buscado –con puntos de contacto con el que venimos describiendo– es el de destacar las diferentes líneas ideológicas y teóricas con las que actualmente se analiza el Estado: cómo ve su futuro cada una de ellas y cuáles son los peligros y oportunidades que resalta. Este ejercicio es un interesante test para sacar a luz el plexo axiológico de cada perspectiva, así como también para –con el correr del tiempo– facilitar la contrastación entre estas ideas y la realidad que adviene. Este ejercicio, planteado así, nos permitirá hacer explícitos los criterios para elegir teorías según su capacidad para comprender y predecir los fenómenos en desarrollo.

La estrategia múltiple a la que nos referimos más arriba consiste en el uso de herramientas que tenemos a disposición: gran profusión de métodos, enorme cantidad de información aunada a potentes medios para su procesamiento, más el caudal de trabajos que se está realizando sobre el particular y las facilidades que los recursos informáticos ofrecen para realizar comparaciones entre ellos. Queremos destacar dentro de las herramientas utilizadas, la aplicación sistemática de una guía de consulta en sucesivas entrevistas a expertos.

Utilizar esta combinación metodológica no expulsa el azar ni la contingencia, que, por otra parte, sólo se pueden evitar cuando el trabajo se realiza en un laboratorio y se controlan todas las variables, tarea difícil cuando trabajamos sobre procesos sociales. No sólo es imposible tomar en cuenta y controlar todas las variables; tampoco se puede tener en cuenta el número o calidad de todas las conjugaciones posibles entre ellas.

Por otro lado, en los procesos sociales suelen ocurrir hechos o aparecer fenómenos que tuercen el rumbo de una corriente; eventos capaces de disparar grandes cambios, como la crisis del '30, que no fue anticipada por los analistas. A partir del *bestseller* de Nassim Taleb (2009) se ha incorporado al léxico académico el término “aparición de un cisne negro”, para referirse a la imprevista aparición en escena de un evento que cambia el sentido o el carácter de las condiciones generales y/o el curso de las tendencias principales.

Manejamos la hipótesis de que la crisis financiera del 2008 pudo haber sido uno de esos cisnes negros, entre otras cosas, porque ella divide los escenarios que pueden construirse para el año 2030. Mientras algunos

consideran que habrá cambios menores, y entonces los futuribles tienen el carácter de una evolución tendencial, los que parten del supuesto de una nueva etapa, infieren (aunque obviamente con menor nitidez), reformas notables en todos los órdenes.

Los contenidos del libro

Hemos dividido el presente volumen en cinco capítulos. En el **Capítulo I** se analizan, brevemente, los desafíos que implica tratar de anticipar los fenómenos sociales. En tal sentido, abordaremos las tensiones entre determinaciones y grados de libertad de lo social, así como también las capacidades que, según el consenso académico, tienen las distintas herramientas para construir anticipaciones.

El **Capítulo II** tiene dos partes. En la primera desarrollamos los conceptos e ideas que guiarán nuestro análisis de lo estatal. Es una tarea indispensable dada la polisemia y pluralidad de sentidos con que se enfocan sus desarrollos.

En la segunda parte describimos, muy someramente, las diferentes etapas que ha recorrido el Estado Argentino a lo largo de su historia. Nos parece crucial poder ver su evolución, tanto para reconocer las mudanzas y los “cisnes negros”, como para pasar revista a las tendencias inerciales.

En el **Capítulo III** bosquejamos, desde tres escalas, escenarios para el año 2030: el mundial (con especial referencia a América Latina), el del Estado, y el de la administración pública. En todos los casos presentamos dos perspectivas:

1. los elementos sobre los que existe relativo consenso,
2. la posición de tres abordajes ideológicos que, según nuestra opinión, es razonable pensar que tendrán influencia en la construcción del futuro. Básicamente trabajaremos sobre perspectivas que llamamos “Dogma Vigente”, “Camino Sinuoso” y “Regreso al Futuro”.

Cada una de estas perspectivas encarna conceptos, valores y diagnósticos notoriamente diferenciados: sus defensores desean cosas divergentes del futuro y, consecuentemente, postulan un herramental distinto para alcanzarlo.

Realizar el ejercicio de articular perspectivas, herramientas y planteamientos sobre el futuro (utópicos y distópicos), nos permitirá vincular el presente con el futuro: veremos cómo los objetivos a lograr se generan a partir del desarrollo genealógico de las explicaciones sobre acciones y programas estatales que están en la disputa presente.

En el **Capítulo IV** haremos un paneo sobre temas que seleccionamos en virtud de su reiterada presencia en las investigaciones y de su relevancia para el futuro estatal. Este segmento del libro consiste en una construcción colectiva; los análisis presentados fueron concebidos como unidades con lógica propia y fueron desarrollados por miembros del equipo especializados en cada tema, supervisados por los responsables del proyecto, del siguiente modo:

- Servicio civil, Ivanna González y Manuel Yáñez
- Las nuevas tecnologías en el Estado, Josefina Vaca
- La intervención financiera fiscal, Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Constanzo y Antonella Gervagi
- La planificación, Gustavo Blutman
- Las relaciones intergubernamentales, Horacio Cao

Cada sección de este Capítulo trató las propuestas desde tres perspectivas, convalidando la metodología de trabajo.

En el capítulo final se presentan las **conclusiones** alcanzadas.

El libro se cierra con un **anexo** que expone algunas proyecciones macroeconómicas relativas al lugar del gasto y endeudamiento estatal en la economía. Decidimos presentar esta documentación pues si bien no es el elemento central de nuestro análisis, constituye un complemento que permite ver, con la claridad de los números, las limitaciones de los trabajos de base estadístico.

Por último, informamos que las desgrabaciones de las entrevistas realizadas a expertos se encuentran a disposición de quienes quieran consultarlas en la siguiente dirección web: www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ciap.

Acerca de las preguntas que orientaron el estudio y la metodología de investigación

Para empezar a responder los interrogantes relativos al futuro del Estado y la administración pública, que constituyó nuestra inquietud original, analizamos los siguientes ejes con relación a los cambios que vendrán:

- A. Transformaciones en el Estado
 - en relación con la sociedad
 - equilibrios entre la sociedad civil, el mercado y el Estado
- B. Transformaciones en la administración pública
 - surgimiento de un nuevo tipo de gestión pública
 - morfología de su organización administrativa

C. Transformaciones en segmentos específicos

- Empleo público
- Impacto del desarrollo de tecnologías administrativas e infocomunicacionales
- Planificación
- Impacto de la intervención financiera fiscal
- Relaciones intergubernamentales

Para responder a estos interrogantes, comenzamos con un análisis histórico y, desde allí, dirigimos nuestra mirada hacia el año 2030, horizonte temporal utilizado en varios trabajos de prospectiva que fueron insumo de nuestra investigación.

Trabajamos sobre un marco conceptual que consideró las dos dimensiones clásicas del análisis estatal: una dedicada a las temáticas de Estado y la otra a la administración pública; mientras la primera toma en cuenta principalmente los cambios sociopolíticos, la segunda se centra en las transformaciones administrativas y tecnológicas.

A estas dos perspectivas se incorporará una tercera parte, encargada de desarrollar visiones temáticas: la evolución del servicio civil, el impacto de la tecnología en el funcionamiento de una típica oficina estatal, los cambios en el modelo de planificación.

En la Figura N° 1 se presenta el esquema de análisis que venimos describiendo.



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, en cuanto comenzamos el desarrollo del trabajo, vimos que las preguntas de nuestra investigación recibían respuestas muy disímiles según la posición teórica (e ideológica) sobre El Estado en general y la situación argentina en particular.¹ Como ya adelantamos, la crisis del 2008 rompió un cierto nivel de consenso, reavivando el debate sobre elementos fundamentales del Estado.

Como la síntesis entre las diferentes interpretaciones resultaba imposible, procuramos transcribir las principales afirmaciones de las distintas escuelas, consignando tanto las diferencias como los casos en que se observa un cierto acuerdo.

Adelantamos que las significativas diferencias generan una paradoja porque, justamente, uno de los (pocos) acuerdos que tienen todas las miradas es la necesidad de consensos para que lleguen a buen puerto las políticas estatales. Más allá de las dificultades para superar la situación –en las conclusiones decimos algo al respecto– queremos afirmar que su tramitación debe desarrollarse dentro de las instituciones de la democracia.

Es a partir del futuro que imaginan las diferentes escuelas que desarrollamos el Capítulo III; allí se presentan los escenarios imaginados por cada una de ellas para las dos dimensiones que consideramos básicas: el Estado y la Administración Pública.

Seguimos este esquema en el Capítulo IV, en donde se bosquejan algunos escenarios de temas transversales seleccionados y que se mencionaron más arriba.

Anticipamos que, salvo ejemplos puntuales, se desestimaron los análisis sectoriales del Estado –salud, educación, seguridad, política industrial, entre otros– ya que la incorporación de tales elementos resultaría en un producto de complejidad inmanejable.

En cuanto a nuestras fuentes, trabajamos tanto en la recolección de datos primarios, como en el relevamiento de datos secundarios, en una triangulación metodológica que incluyó la utilización de enfoques cualitativos y cuantitativos. La estrategia múltiple que citamos más arriba se desplegó alrededor de cuatro elementos:

- Revisión bibliográfica.
- Entrevista a expertos y a personalidades académicas y políticas.

¹ Un trabajo que fue recurrentemente utilizado para esta recopilación de diferentes ideas estatales fue el libro “El Estado en cuestión. Ideas y Política en la administración pública Argentina 1958/2015” que escribieron Horacio Cao, Maximiliano Rey y Arturo Laguado.

- Proyecciones a partir de utilitarios (software) econométricos y cualitativos.
- Elaboración de escenarios como corolario coherente de los postulados y desarrollos de diferentes teorías.

En cuanto a la revisión bibliográfica, se hizo un seguimiento y rastreo de los trabajos prospectivos relativos a escenarios globales. Entre más de una docena de textos consultados, nuestro escenario mundial del futuro se desprende, particularmente, de los siguientes textos: “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros” realizado por The Millennium Project/BID (2016); “Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales” realizado por CEPLAN (2015a) y “Global trends 2030: alternative worlds” realizado por el National Intelligence Council (2012).

Luego trabajamos sobre planteamientos relativos al desarrollo estatal en el futuro cercano. En este renglón los principales trabajos que utilizamos fueron: “Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050” de Montero Olivares (2014); “La administración Pública del Futuro: la administración ‘2050’” de Ramió Matas (2015); “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe” de Medina Vásquez y otros (2014), “Alerta Democrática: Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030” de CEPAL (2016) y “Estado Futuro 2016: innovación para las personas”, una relatoría de una conferencia internacional desarrollada bajo el paraguas de la OECD (2016).

También se analizaron trabajos sectoriales –como, por ejemplo, el trabajo del MinCTIP (2009) “Libro blanco de la prospectiva TIC / Proyecto 2020”– que fueron utilizados para articular visiones que, sobre elementos vitales para el futuro estatal, se incorporaron al presente texto.

Con esta información ya procesada, se realizaron una serie de entrevistas semi estructuradas a prestigiosos investigadores y académicos de estudios estatales.² Orientó su desarrollo el criterio de saturación (Maxwell, 2005), basado en la idea de cesar el trabajo cuando el costo de la realización de cada entrevista sea superior a los beneficios que se obtienen con los datos recolectados.

² Los entrevistados fueron: Carlos Acuña, Cristian Asinelli, Julián Bertranou, Roberto Esteso, Isidoro Felcman, Daniel Arroyo, Aldo Isuani, Arturo Laguado, Carles Ramió Matas, Oscar Oszlak, Juan José Pi de la Serra, Maximiliano Rey, Jorge Sotelo, Guillermo Schweinheim y Manuel Villoria.

Dichas entrevistas nos permitieron confirmar algunas presunciones, así como también abrir nuevos caminos de reflexión. Corresponde, entonces, expresar un reconocimiento a los expertos que nos brindaron desinteresadamente su tiempo. De más está decir que, así como muchos de los eventuales aciertos que pueda tener el presente texto surgen de sus ideas, los entrevistados quedan liberados de toda responsabilidad en las torpezas y errores que pudimos haber cometido.

Además de utilizar las entrevistas como un insumo clave para elaborar nuestro esquema general de trabajo, utilizamos algunas funciones del programa informático ATLAS.ti para construir mapas conceptuales con las opiniones recogidas en las diferentes entrevistas.

A lo largo del trabajo y en la medida que vayamos tratando los temas sobre los que recurrimos a los expertos, iremos presentando los resultados por medio de nubes de palabras y de redes o mapas de categorías en relación con la dimensión analizada.

Por último, con el asesoramiento de miembros de la comisión de econometría de la Facultad de Ciencias Económicas, se realizaron proyecciones de variables macro, tales como gasto total, remuneraciones, deuda pública, entre otros, con la idea de aproximarnos a algunas tendencias de los grandes agregados fiscales. Como ya dijimos, los resultados se presentan en anexo.³

Para concluir el presente apartado no queremos dejar de resaltar que el mismo se desarrolló en el marco del Centro de Investigaciones en administración pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con el financiamiento parcial de un PICT (Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica) y un Ubacyt (Universidad de Buenos Aires Ciencia y Tecnología). Sin estos apoyos, la investigación hubiera resultado difícil.

Nos encontramos en el 2030 para comentar los eventuales aciertos y sonreírnos de nuestra ceguera ante hechos que era obvio que iban a ocurrir...

Buenos Aires, junio de 2018.

³ Agradecemos particularmente la colaboración del Profesor Julio Fabris.

PRIMERA PARTE

EL ENIGMA DEL FUTURO

Palabras clave

Prospectiva - Escenarios - Futuro - Utopía - Distopía

Preguntas Orientadoras

- ¿Qué es prospectiva y qué no es prospectiva?
- ¿Cuál ha sido el camino histórico que ha tenido la noción de prospectiva?
- ¿Qué papel juegan la utopía y la distopía?
- ¿Qué metodología utilizamos en el presente trabajo?

En este capítulo, además de dar cuenta de los parámetros generales alrededor de los cuales se trabajó, fijaremos posición frente a algunos de los diferentes temas –filosóficos y metodológicos– que hoy parten aguas en el mundo de la construcción de escenarios futuros.

Aunque el contenido de este capítulo no es indispensable para entender la lógica de los diferentes escenarios de futuro que construiremos, introdujimos estos análisis pues consideramos imprescindible aclarar nuestra posición frente a la gran cantidad de trabajos con metodologías, presupuestos y objetivos distintos.

1.1. ¿Qué entendemos por prospectiva?

La prospectiva se presenta como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir. Nuestra perspectiva

contempla la construcción de escenarios alternativos y la mirada optimista y pesimista sobre ellos.

Visto así, no le corresponde tanto a la prospectiva lograr que haya correspondencia entre un futuro previsto en un texto y la realidad, cuanto estimular un debate para ir construyendo pensamientos que produzcan un conjunto de respuestas a circunstancias previsibles, de forma tal de que ninguna de ellas trunque el horizonte deseado.

En términos más filosóficos, este propósito se vincula con uno de los objetivos más importantes que se ha planteado el género humano:

“El ascenso histórico de la humanidad, tomado en su conjunto, puede resumirse como un encadenamiento de victorias de la conciencia sobre las fuerzas ciegas en la naturaleza, en la sociedad, en el hombre mismo”. (Trosky, 2016: pos 19674)

En términos más operativos, se trata de anticipar o tener preparadas buenas respuestas para cuando se presenten problemas u oportunidades:

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

Alonso Concheiro (2014: 3) sostiene que la prospectiva avanza sobre *“las consecuencias lejanas de nuestra conducta de hoy”*, lo que permite sugerir qué cosas hay que hacer hoy para evitar o propiciar eventos del futuro.

Buena parte de los estudios prospectivos se dedican a anticipar ciertos vectores del cambio social a través del tiempo. Hacer prospectiva implica, en este marco, elaborar hipótesis sustentadas –con rigor en el método, el proceso y el contenido– sobre futuros probables:

“La prospectiva [...] supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos” (Medina Vázquez, 2014: 48).

En síntesis, la prospectiva puede entenderse como un proceso intelectual por el que se representa lo que puede suceder, o sea, los futuros posibles, identificando, asimismo, cuáles son los que tienen mayores probabilidades de acontecer. Pero no se queda en los futuros probables, sino que selecciona entre ellos el que el equipo de analistas prefiere (que tanto puede ser

uno deseable como el menos malo) y que, además, responda a los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales.

Los futuros posibles y probables se determinan al aplicar una metodología para percibir la realidad de manera objetiva o intersubjetiva y, desde allí, utilizar diferentes herramientas para ver de qué forma intervenir para que se concreten los resultados deseables en el futuro.

Así como es relevante delimitar sus características, igualmente importante es delimitar lo que en nuestra visión no es prospectiva:

- *Pronosticar* (de *prognosis*): anunciar algo que sucederá con algún grado de certeza. Este tipo de acción en la actualidad se basa en la utilización de análisis estadísticos –por ejemplo, en meteorología o epidemiología– cuya operación permite pronosticar algún evento o serie de eventos futuros.⁴
- *Predecir*: anunciar que algo sucederá ineluctablemente. Algunas corrientes sostienen que existe una (sola) línea necesaria entre el presente y el futuro. De esta forma, a partir de modelos teóricos o análisis históricos –o una combinación de ambos– sostienen que, más allá de hechos que se catalogan como episódicos, habrá una tendencia general que se impondrá.
- *Adivinar* o *augurar*: anticipar lo que ocurrirá en el futuro por medio de agüeros, hechizos, sortilegios u otros métodos similares.
- *Profetizar*: anunciar las cosas futuras en virtud de las cualidades anormales o sobrenaturales de una persona o grupos de personas.

La razón por la que nos detuvimos en la definición de la disciplina que habremos de utilizar en estas páginas, es su relativamente reciente (re) incorporación a los estudios sociales, y el debate acerca de lo que significaría su eventual condición de “ciencia”.

Aceituno Olivares (2017) remarca el papel de la prospectiva desde una mirada focalizada en la construcción de futuros por eso señala que la prospectiva es enfática cuando se adelanta a aclarar que su foco no está en predecir, sino en considerar otros elementos tanto para la anticipación como para la construcción del devenir.

El estatuto de lo científico de muchas áreas de conocimiento fue arduamente debatido durante todo el siglo pasado, y sabemos que cada disciplina

⁴ En algunos casos se utilizan herramientas econométricas con este objetivo. En el Anexo mostramos un ejercicio que enfatiza las dificultades de este camino, al menos para realizar un trabajo con los objetivos del presente estudio.

cuenta en su historia con esos debates, los cuales han trascendido incluso el hecho de ser reconocida o no, para cuestionar quién y desde dónde se decide lo que es una ciencia o no.

No nos sorprende entonces la coexistencia de diferentes enfoques que ofrecen una amplia pluralidad de puntos de vista, paradigmas e instrumentos en los estudios de prospectiva, los cuales se ocupan de una gran variedad de dimensiones de la vida social.

Dada la importancia de estos temas en nuestro marco conceptual, vamos a ir, paso por paso, retomando y profundizando algunos de estos conceptos, aun a riesgo de ser repetitivos.

Por lo pronto, en la próxima sección haremos un sucinto recorrido histórico por los antecedentes de las principales líneas de trabajo prospectivo.

1.2. Antecedentes de las principales escuelas prospectivas⁵

Alonso Concheiro (2007: 1) resalta que, entre las características que distinguen a la especie humana, dos están estrechamente vinculadas con el manejo del tiempo: la memoria de largo plazo, acrecentada por nuestro desarrollo del lenguaje escrito, y nuestra capacidad de pensar en el futuro, anticipando posibles desenlaces de los acontecimientos y desarrollando previamente posibles respuestas frente a ellos.

Acorde al lenguaje de cada tiempo, hasta muy entrado el siglo XVIII el grueso de los discursos sobre el futuro tenía contenidos mágicos o religiosos. En la medida en que se van secularizando las costumbres, y que la ciencia demuestra en algunos campos, como la astronomía, un alto poder predictivo, es que la idea de anticipar el porvenir o realizar predicciones utilizando la razón también llega al ámbito de lo social.

Con el correr del siglo XIX, y con la consolidación de las ciencias sociales como campos rigurosos de estudio e investigación, la economía y la sociología producen audaces pronósticos a partir de las tesis de autores como Thomas Malthus, Auguste Comte, Claude Henry Saint-Simon, Herbert Spencer y Karl Marx.

Buena parte de estos intentos estuvo influenciada por la perspectiva positivista que postulaba que, mediante el uso de una metodología científica, así como ocurría con el mundo natural, la humanidad iba a poder prever con bastante exactitud el decurso del proceso histórico, en sus aspectos social, económico y político.

⁵ Una parte importante de esta sección se ha desarrollado siguiendo a Alonso Concheiro (2007)

Justo en el año del nacimiento del Siglo XIX, el gobierno británico crea la Comisión Real del Carbón, dirigida a analizar el posible agotamiento de las reservas británicas de este mineral. Fue, tal vez, el primer foro vinculado al Estado que planteó métodos tecno-científicos para desarrollar políticas concretas en vistas de una conjetura sobre el futuro.

Dos años después, el famoso escritor Herbert George Wells, sugiere ante la *Royal Institution* del Reino Unido –en ese momento, uno de los centros académicos más prestigiosos del mundo– la necesidad de crear una ciencia del futuro.

Sin embargo, el clima de escepticismo general que se instaló a la salida de la Primera Guerra Mundial hizo declinar los estudios y foros. Recién hacia fines de la década de 1920 resurgen con alguna fuerza los estudios de prospectiva.

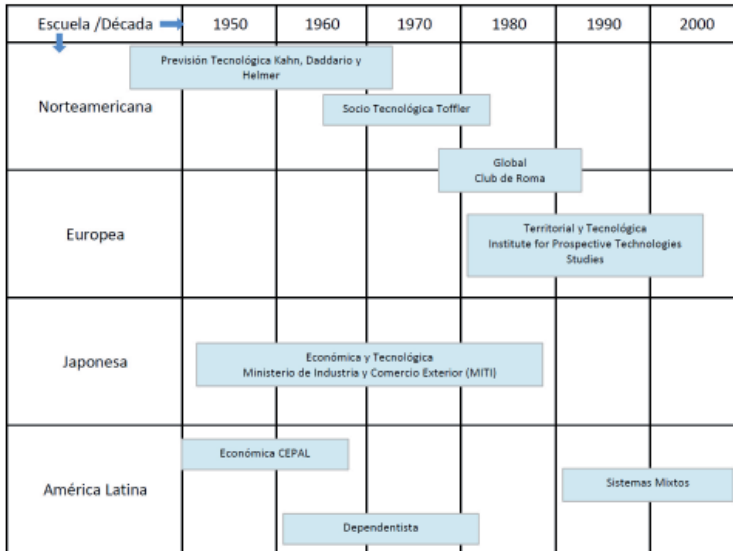
En el renacimiento del interés sobre el tema, surge otro antecedente de actuación estatal cuando el presidente de los EE.UU., Herbert Hoover, organizó el “Comité Presidencial de Investigación sobre Tendencias Sociales”. En 1932 este comité publicará un texto titulado “Tendencias Sociales Recientes”, que tuvo por objetivo mostrar cómo los nuevos inventos que estaban llegando a la sociedad de masas podrían afectar la vida de la población en los siguientes diez a veinticinco años.

Al contrario de lo que pasó en la primera gran conflagración, a la salida de la Segunda Guerra Mundial se profundizó el interés por los estudios del futuro. Es así como los ‘50 son considerados la década fundacional de la prospectiva (Alonso Concheiro, 2007: 6), planteándose las grandes líneas de trabajo que todavía hoy son fundamentales en la materia.

Siguiendo a Fernández Güell (2011: 12 y ss.),⁶ destacaremos para la etapa contemporánea tres escuelas prospectivas de mayor predicamento en el mundo –la estadounidense, la japonesa y la europea– y las escuelas latinoamericanas (ver Figura N° 2).

⁶ En los próximos párrafos seguimos el análisis de este autor.

Figura N° 2
Evolución de escuelas prospectivas desde la 2ª Guerra Mundial
hasta los primeros años del siglo XXI



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fernández Güell (2011: 13).

Como parte del liderazgo mundial de los Estados Unidos en la postguerra, y como ocurrió con otras materias, la nueva ola de estudios del futuro tuvo su origen en ese país. Un primer enfoque hizo énfasis en el ámbito tecnológico con autores como Herman Kahn, Joseph Daddario y Olaf Helmer, éste último inventor del método Delphi.

A partir de los años 70 surgió una mixtura de este enfoque con las previsiones sociológicas, entre los cuales interesa destacar los trabajos de Alvin Toffler (el Shock del Futuro, La Tercera Ola), que se convirtieron en *bestseller* de nivel mundial. En los años 70 se puso énfasis en la previsión global, y vale resaltar los trabajos realizados en el marco del “Club de Roma”.

Por esta época los estudios del futuro ganan trascendencia en los círculos de poder empresarial y se consolida una comunidad académica, gubernamental y no gubernamental interesada en conformar una actividad dedicada y orientada al futuro (Medina Vásquez y otros, 2014: 125, 39-40).

La segunda escuela prospectiva que queremos resaltar es de origen japonés, principalmente desarrollada alrededor del MITI (Ministry of International Trade and Industry), institución creada en 1949 para restaurar la actividad industrial en la post guerra.

El MITI tuvo por objetivo ayudar a las industrias japonesas a mantener su ventaja competitiva en los mercados globales a partir de la generación

de consensos entre la industria, el gobierno y la universidad sobre las estrategias a seguir. Esta perspectiva tuvo una importante influencia sobre lo que hoy denominamos planificación estratégica.

La tercera escuela es la europea, claramente dominada por los aportes franceses, que ha ocupado un lugar preponderante sobre todo en la perspectiva territorial. Heredera de ella es el Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), creado a mediados de los '90, que está dirigido a proporcionar apoyo técnico a la Unión y el Parlamento Europeo para la elaboración de políticas sobre tecnología, economía y sociedad.

En los últimos años ha habido una suerte de confluencia de estas escuelas, ayudada por el desarrollo de espacios de estudios prospectivos en ámbitos de participación de muchos países –i.e. las Naciones Unidas, el citado ejemplo de la Unión Europea– o en fundaciones u ONGs, como el Millennium Project. Esta generación de estudios del futuro promueve una construcción colectiva mediante la incorporación de procesos de aprendizaje y de respuesta social al cambio en los ejercicios de previsión.

Más allá de esta confluencia, vista en trazos gruesos, es posible distinguir dos grandes tendencias:

- Una corriente fundamentalmente cuantitativa, más inclinada a pronosticar con intencionalidad científica un (solo) futuro; más preocupada por lo instrumental y lo tecnológico que por lo filosófico y social, posicionada en Estados Unidos y el mundo angloparlante; y
- Otra con mayor peso de lo cualitativo, más filosófica, que pone el centro de atención en lo social y lo orgánico, en el hombre más que en las leyes, centrada en Europa y en particular en Francia.

Mientras que en la primera es frecuente el término “pronóstico” (*forecast*), en la segunda se habla más de “conjetura” y de “futuros” (usando el plural). Con el correr del tiempo, de estas dos ramas se han derivado una multiplicidad de enfoques y perspectivas que ponen en discusión diferentes métodos y énfasis, así como distintas preocupaciones y objetivos.

En el ámbito de América Latina, en el cual se inscribe el presente trabajo, Medina Vásquez (1996: 1 y 2) ordena en cuatro etapas el desarrollo de los estudios prospectivos:

1. El inicio de los estudios prospectivos en los '50 bajo la influencia de la CEPAL y un enfoque desarrollista, en los que prevalece la visión económica. Esto implicó el uso de técnicas de tipo estadístico y econométrico, dirigidas principalmente a analizar problemas sectoriales y como apoyo a los trabajos de planeación de los gobiernos.

2. La segunda etapa adquiere nitidez hacia fines de los '60 dominada por el pensamiento estructuralista dirigido a analizar las condiciones de dependencia de América Latina. El análisis privilegió el estudio histórico y el ámbito político, centrándose sobre los problemas de dominación, poder e ideología. Se destaca el “modelo Bariloche”, estudios sobre estilos de desarrollo y los primeros enfoques de Ciencia y Técnica.
3. La tercera comienza por los años '80 y cuestiona los conceptos de desarrollo y planeación. Se registra una notoria dispersión temática y metodológica, que es acentuada por el carácter multidisciplinario y multinacional de los estudios realizados.
4. La última, que se inicia en la segunda mitad de los '90 y que todavía estamos recorriendo, se caracteriza por que recupera los valores de la planificación y se utilizan, crecientemente, sistemas mixtos (cuali/cuantitativos). La confluencia de metodologías que utilizamos en el presente trabajo se inscribe dentro de esta tendencia.⁷

1.2.1. Reseña de algunos trabajos de prospectiva

Para finalizar el presente punto haremos una brevísima reseña de algunos trabajos y autores que, con sus más y sus menos, buscaron capturar el porvenir y adelantar la importancia de ciertos elementos. Todos ellos fueron seleccionados como casos testigo de la prospectiva cualitativa, del estilo que busca tener el presente trabajo.

En términos de autores, el caso de Daniel Bell es paradigmático ya que su pensamiento teórico sobre el futuro ha tenido un correlato en la realidad de manera disímil.

Por ejemplo, el texto “El fin de las ideologías” (Bell, 1964), anticipa toda una serie de trabajos que se difundirían durante los años 90 del siglo pasado, sosteniendo que las transformaciones históricas y la puja ideológica cederían ante la implantación universal de la democracia y de la economía de mercado.

Si bien esta especulación, al momento de escribir el presente texto no parece convalidarse, es indudable la influencia de Bell en una corriente de pensamiento que tiene importante peso en el mundo de las ideas.

En otros de sus trabajos Bell aparece como uno de los primeros autores en dar cuenta del advenimiento de la sociedad postindustrial (Bell, 1973). En la descripción que hace de este nuevo modelo de sociedad, aparecen tres componentes principales:

⁷ La metodología de trabajo es descrita en la última sección del presente capítulo.

- En el sector económico, un desplazamiento del peso de la industria a la de los servicios.
- En la industria, la creciente importancia de las que introducen nuevas tecnologías.
- En el terreno social, el crecimiento de nuevas élites técnicas y la introducción de un nuevo principio de estratificación.

De forma más general, para Bell la sociedad post-industrial implica el brote de nuevas estructuras y principios axiales: el paso de una sociedad productora de bienes a una sociedad de información o de conocimiento. Esta visión lo convirtió en uno de los precursores en la descripción y análisis de lo que hoy se conoce como “Sociedad de la Información”.

Al respecto se destaca el plan “Infraestructura de Información Global (IIG)”, más conocido como “Autopistas de la Información”,⁸ presentado por el vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, durante los ‘90; el mismo se basaba en cinco recomendaciones:

- Alentar las inversiones privadas.
- Promover la competencia.
- Aplicar regulaciones flexibles adaptadas a los cambios tecnológicos y de mercado.
- Garantizar el acceso sin restricciones a todos los proveedores de información.
- Garantizar servicio universal de la información global.

El Plan suponía que con la aplicación de las tres primeras recomendaciones (incluyendo la privatización de las compañías telefónicas estatales, sobre todo en América Latina) se generaría mayor innovación, inversión, eficiencia y responsabilidad del sector privado; también se esperaba que el ambiente de regulaciones flexibles fomentaría la competencia al mismo tiempo que protegería los intereses de los consumidores.

Sin embargo, lo que aconteció fue muy distinto, ya que el desarrollo de las nuevas tecnologías se combinó con la concentración de la propiedad

⁸ Ver el Plan Infraestructura de Información Global (IIG), fue presentado por Al Gore en la Primera Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT-94) celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994. Ver: “Declaración de Buenos Aires” Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT-94): Informe final (Ginebra, UIT, 1994). Disponible en <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/4.144.43.es.301.pdf> (Recuperado 30/06/18).

de los servicios y bienes info-comunicaciones en grupos económicos poderosos, generando estructuras monopólicas que controlan el mercado y limitan el acceso a la información.

Respecto de las otras dos recomendaciones, se confiaba en que los propietarios de redes de teléfono y video pondrían precios que facilitarían el acceso a diferentes países y compañías para poder competir en la economía global. Y sobre todo, que se aseguraría el servicio universal, a fin de que la infraestructura de información global estuviera disponible para todos los miembros de nuestras sociedades.

Aunque podemos considerar un acierto el hecho de que con Internet se ha logrado crear una red para compartir información, conectarnos y comunicarnos, estamos muy lejos del pronóstico de acceso universal. De hecho, un comunicado de prensa de la UIT del año 2016, informa que la tasa de penetración de Internet en los países desarrollados es del 81 %, mientras que en los países en desarrollo es del 40 % y en los países menos adelantados de apenas un 15%.⁹

En otro orden de análisis, también cabe mencionar algunos textos y autores que se pronunciaron respecto de la evolución que tendría el mercado de trabajo, en el marco del despliegue de la sociedad postindustrial y del impacto del cambio tecnológico. Uno de los libros más influyentes en este sentido fue “El fin del trabajo” (Rifkin, 2004 {edición original 1995}) que consideró que la aplicación de nuevos procesos productivos produciría un desempleo estructural irresoluble como consecuencia de:

- una sobreproducción constante y globalizada, lo que la hace imposible de regular por parte de los Estados;
- el reemplazo de mano de obra por robótica e informática y
- la aplicación de procesos de reingeniería, que reducen drásticamente los puestos intermedios.

Otro renombrado autor, André Gorz,¹⁰ avizó la desaparición del trabajo asalariado de tiempo completo y con garantía de estabilidad.

Si bien la situación del mercado de trabajo visto de forma global se encuentra en proceso de transformación, los cambios no han tenido la pro-

⁹ Datos extraídos de un comunicado de prensa de la UIT. Disponible en <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2016-PR30.aspx> (Recuperado 30/06/18)

¹⁰ Ver, por ejemplo, entrevista a André Gorz por Michel Zlotowsky, John Keane Publicado el: 02-11-05. Actualizado el 22-10-07 en http://www.antroposmoderno.com/antropo-articulo.php?id_articulo=63 recuperado el 16-03-18

fundidad anunciada por estos autores. En algunas ramas de la industria han ocurrido transformaciones dramáticas, pero en términos globales no se ha disparado el desempleo y todo parece indicar que existe y existirá por algún tiempo el trabajo remunerado tradicional, aunque las profesiones demandadas sean distintas a las actuales.

Tampoco han ocurrido, de forma masiva, las previsiones sobre la reformulación en el funcionamiento del mercado de trabajo: fórmulas para el reparto del trabajo asalariado existente, reducción de la semana y jornada laboral, implantación de una renta básica ciudadana (piso de ingresos para todos los habitantes o cabeza de familia).

Otro espacio dado a realizar previsiones es el mundo de la protección ambiental y ecológica. Un texto clave en este sentido fue “Los límites del crecimiento” (Meadows et al, 1972), donde se sostuvo que si no se modificaban ciertas variables –incremento de la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y explotación de los recursos naturales– se iban a alcanzar, en el corto plazo, los límites absolutos de crecimiento en todo el planeta. El texto reproducía una simulación informática de la que se deducía que había límites al crecimiento, producto de los recursos naturales no renovables, la tierra cultivable finita, y la capacidad del ecosistema para absorber la polución producto del quehacer humano.

El trabajo tuvo dos secuelas (“Más allá de los límites del crecimiento”, del año 1992, y “Los límites del crecimiento: 30 años después” del año 2004) en donde se remarcaba que la humanidad ya había superado la capacidad de carga del planeta para sostener su población y que estaríamos en los límites físicos de producción.

Si bien algunos datos son incontrastables –por ejemplo, el deterioro ambiental, las extinciones masivas de especies y el peso de la huella ecológica humana– lo cierto es que la producción, por lo menos hasta el momento, no ha encontrado su techo en el agotamiento de los recursos naturales.

Sin embargo, una dimensión importante de este trabajo, más allá de sus aciertos o errores, es que sobre él se fundaron algunas políticas públicas se creó un clima de defensa del medio ambiente, una de cuyas primeras expresiones a nivel mundial fue la Declaración de Estocolmo, “*la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales [... que] marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente*”.¹¹

¹¹ Tomado de es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_de_la_Tierra_de_Estocolmo, consultado 13/05/18

1.3. Diferentes enfoques para pensar el futuro

Adentrándonos en los estudios contemporáneos que investigan el futuro, puede observarse un conjunto de técnicas y metodologías con importantes diferencias entre sí. Estas diferencias se entroncan con las distintas tradiciones –vimos algo de esto en la sección anterior– y también con desarrollos teóricos y perspectivas axiológicas que promueven metodologías y aproximaciones de distinto signo.

Medina Vásquez y Ortegón (2006) hacen notar que cada una de estas perspectivas surge y se desarrolla bajo el imperativo de situaciones en contextos específicos. Y esto aparece con bastante claridad en varios de los trabajos que utilizamos como insumo en el presente texto.

Por ejemplo, en el trabajo “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros” se destaca la volatilidad como la característica sobresaliente de los próximos 15 años, lo que es una manera de reconocer la impotencia que genera la larga estela de turbulencias financieras que disparó la crisis del 2008 (BID, 2016: 32 y 33). También se destaca en ese libro, que el grueso de los especialistas tuvo dificultades para poder predecir la profundidad e impacto de dicha crisis.

Una notoria influencia sobre los estudios prospectivos es el creciente volumen de información accesible y el desarrollo de tecnologías cada vez más sofisticadas para su tratamiento. El perfeccionamiento de nuevas herramientas va abriendo nuevas posibilidades y también genera un reacomodamiento en los distintos enfoques teóricos.

Entre los estudios vigentes en la actualidad encontramos diferentes rótulos tales como “elaboración de pronósticos” (*forecasting*), “prognóstica”, “mellontología”, “futurología”, “prospectiva”, “estudios de los futuros”, “investigación de futuros”, “previsión” (*foresight*), “anticipación”, “construcción de escenarios o futuribles”, entre otros. Cada una de estas denominaciones implica una diferencia en términos teóricos, metodológicos, y de objetivos.

Al abordar la cuestión de los métodos de la prospectiva, Robert Popper (citado en Medina Vásquez et al, 2014: 79-82) identifica cuatro rasgos; la preeminencia de uno de ellos es lo que define el tono metodológico del ejercicio prospectivo (ver Figura N° 3):

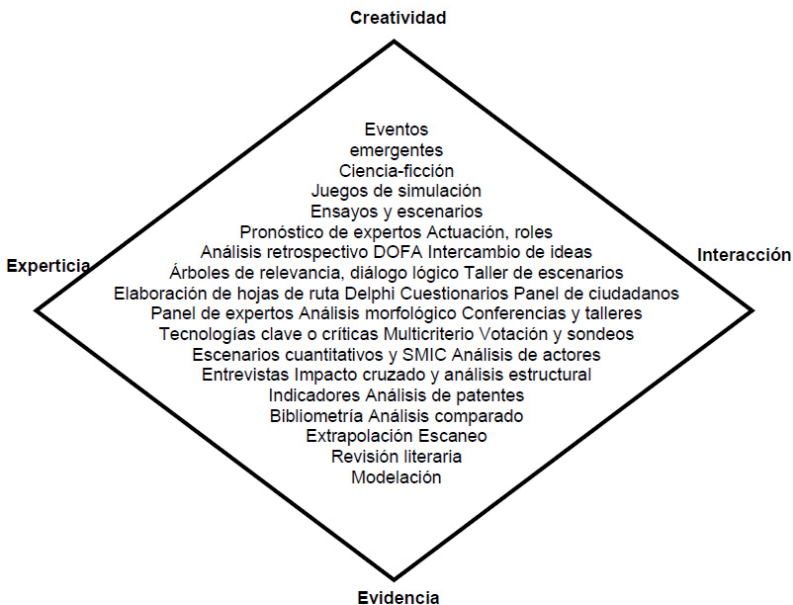
- **Evidencia:** son las propuestas que se apoyan en datos de campo cuantificables y usan fundamentalmente herramientas de origen econométrico para procesar la información y construir un modelo de futuro

- **Experticia:** son las propuestas que se apoyan en la opinión de expertos en el tema a tratar.
- **Interacción:** son las propuestas que construyen sus modelos con base en la consulta participativa, incorporando la opinión de diversos actores.
- **Creatividad:** son las propuestas que recogen alternativas novedosas y/o no convencionales.

En la Figura N° 3 se presenta el llamado “diamante de los métodos prospectivos”, en donde se organizan –a partir de los cuatro rasgos citados precedentemente– los 33 formatos que son utilizados más comúnmente en los estudios prospectivos.

Nótese que muchos de los formatos surgen de mezclar rasgos; por ejemplo, el muy utilizado método Delphi, que se basa en rondas de consulta e intercambio sistemático entre expertos (rasgo “Experticia”), involucra los rasgos de “creatividad” y, eventualmente, “evidencia”, que pueden ser aportados por la coordinación de la actividad para la organización del trabajo final.

Figura N° 3
El diamante de los métodos de prospectiva



Cualitativo (19) Cuantitativo (6) Semicuantitativo (8)

Fuente: Medina Vázquez, Becerra y Castaño (2014: 80)
de acuerdo con el diseño de R. Popper.

En síntesis, desde unos orígenes que, emulando a ciencias como la física o la astronomía, se planteaban objetivos ambiciosos en términos de alcance y exactitud, las diferentes crisis llevaron a generar incertidumbre acerca de su validez como herramienta académica, organizacional, social y política. Desde hace unas pocas décadas la prospectiva se ha reinventando, vinculando la capacidad de predecir el porvenir con la posibilidad de construir el futuro sobre la base de acciones en el presente.

De esta forma, se observa un creciente número de trabajos y de consultas desde diferentes demandas –empresas, gobiernos, academia– que es respondida a partir de posturas teóricas, marcos analíticos y estrategias metodológicas diversas. Si bien esto en alguna medida genera confusión –y situaciones de inconmensurabilidad– podemos ser optimistas y considerar que también va creando nuevos rumbos y dando la complejidad adecuada para el entendimiento y la construcción del futuro.

1.4. Acerca del futuro y los deseos

En el marco de este capítulo introductorio, no pueden faltar algunos breves comentarios sobre nuestra perspectiva del futuro.

El principio del cual partimos –y que impregna todo el análisis del devenir de lo social– es que es difícil establecer una concatenación necesaria entre los acontecimientos del presente y el futuro.

Un determinismo rígido del que podrían derivarse pronósticos infalibles –dada una causa tienen que ocurrir necesariamente uno y sólo un fenómeno como efecto– es rechazado de la misma forma que lo es toda teleología, que postula la existencia de un principio trascendente en el orden universal que orientaría todas las acciones, independientemente de la voluntad de los actores.¹²

Las limitaciones a la capacidad predictiva se originan en tres factores:

1. Las restricciones en la capacidad de obtener y gestionar información.

Si bien el mundo moderno se caracteriza por generar crecientes cantidades de información, aun así existe un número enorme de fenómenos que no susceptibles de ser convertidos en indicadores y datos.

¹² Ambas posiciones, la determinista y la teleológica, tienen muchos puntos en común. Sostienen que todo sucede de acuerdo con algún elemento –la razón, condiciones estructurales, la voluntad de un ser superior– y, consecuentemente, son necesarias y no contingentes. Esta mirada descarta cualquier forma de aleatoriedad en los hechos, y cree poder identificar una explicación precisa para todos los fenómenos físicos, sociales y morales. Explicado desde su formulación negativa, considera que nada de lo que ocurre en el universo se origina en el azar o la contingencia.

2. Las limitaciones de nuestros desarrollos conceptuales y la capacidad asociada a ellos de procesar y analizar la información.

Los estudios estadísticos o proyecciones financieras, las modernas herramientas de *big data* y la minería de datos pueden orientarnos sobre ciertos patrones de conducta, pero a pesar de los enormes avances en la capacidad de procesamiento y recolección de información, hasta ahora ha resultado imposible establecer un piso de certeza sobre el decurso de procesos sociales, aún en los casos en que se han delimitado dimensiones de análisis y poblaciones.

En el caso del Estado y la administración pública tomados como un todo –lo que implica trabajar con múltiples variables cuali y cuantitativas– no se espera que, al menos en el corto plazo, esta situación pueda cambiar.

3. Por otra, la existencia del azar, que va desde los eventos indeterminables en la física (i.e. el suceso siguiente a la desintegración de un núcleo atómico), la imposibilidad de prever las mutaciones genéticas en la biología y hasta lo que Aristóteles llamó “encuentro accidental” (un macetero cae por una causa necesaria: la gravedad, pero es azaroso que en su trayectoria coincida o no con un peatón).

El futuro, en nuestro abordaje, no tiene el carácter de necesario, ni se lo trata como si hubiera una única trayectoria posible. Esto se debe, además de los tres factores que comentamos, a que en el comportamiento humano se verifica el doble fenómeno bien conocido de la previsión que se autodestruye –profecía verdadera que no se realiza– o que se autosatisface –profecía falsa que se realiza– (Bobbio et al, 1993: 5).

Estas limitaciones a la posibilidad de predicción no implican que sostengamos un nihilismo absoluto, en donde no haya ninguna normalidad en el proceso social, ni ningún principio que hace que lo que hay sea y que, además, sea de una manera determinada y no de otra.

Entonces, aunque la mirada no se pretende infalible, sí postula que hay ciertas características que permiten anticipar la ocurrencia de fenómenos, y la posibilidad de adelantar, con algún grado de factibilidad, un itinerario de la vida social.

A partir de estos supuestos se ha podido desarrollar una metodología de trabajo que organiza, explora y hace explícitos diferentes escenarios futuros posibles.

De esta manera, la exploración de futuros alternativos se vincula con la acción a desarrollar en el presente: se toman decisiones en el momento

actual, pero previamente, se analizan las consecuencias de esas decisiones. Así, la anticipación es un proceso proactivo, que da origen a la prospectiva estratégica (Medina Vásquez y otros, 2014: 51) y que es igualmente relevante para hacer explícita la visión que se tiene del futuro, los miedos que éste engendra y los cambios que nos proponemos realizar.

Mirar hacia adelante nos permite, por un lado, reconocer un posible camino de lo que nos espera, pero también nos alerta sobre momentos negativos que pueden sobrevenir. Adelantarse y prever estos procesos es la forma en la que podemos evitar o, al menos, mitigar el efecto de esos momentos. La posibilidad de anticipación es uno de los puntos nodales de la visión moderna de la prospectiva: el futuro no está inscripto en piedra y por eso es posible construirlo, deconstruirlo y reconstruirlo de manera continua.

Existen diferentes formas de llegar a los futuros deseables o preferidos. Puede ser a partir de las demandas de la sociedad, pero también pueden construirse a partir de la opinión de expertos, de algoritmos econométricos o del desarrollo de estrategias por parte de actores sociales. Cada uno de esos caminos conlleva una metodología diferenciada que corresponde a los valores que sus exponentes sostienen y que definen las metas que se proponen.

Las vertientes más reconocidas en la construcción de prospectivas tienden a rechazar –metodológica y éticamente– la utilidad de la anticipación tecnocrática realizada a partir del trabajo en gabinete. Por el contrario, se prefieren los trabajos que han articulado la opinión experta con la de diferentes grupos de personas y comunidades que viven y vivirán la realidad que se está anticipando.

Esto es particularmente importante porque como ya se dijo, no se trata de adivinar el futuro, sino de acordar un escenario futuro deseable –y una trayectoria *ad hoc*– fruto de una visión compartida que permita arribar a consensos sobre las decisiones adecuadas para llegar a él (Medina Vásquez y otros, 2014: 48).

Siguiendo lo dicho hasta aquí, podemos diferenciar tres tipos distintos de futuro:¹³

- **Posible:** que puede ser. Este conjunto es enorme, pero no es infinito, pues su límite es lo imposible.
- **Probable:** que hay buenas razones para creer que se verificará o sucederá. Aparece como resultado del análisis de tendencias y de extrapolaciones de datos del presente. La probabilidad de ocurrencia de un escenario suele presentarse bajo la forma de porcentaje, que

¹³ En estas definiciones, seguimos a Alonso Concheiro (2014: 28) y Medina Vásquez (2014: 22),

pueden surgir de un cálculo de tipo estadístico u, ocasionalmente, asignado a mirada de expertos.

- **Deseable:** axiológicamente virtuoso, que su materialización es preferida a otros. En esta mirada a futuro, se combinan las líneas de tendencia con objetivos que pueden alcanzarse si se realizan determinadas acciones (Bobbio et al., 1993: 5). Según un manual ético tácito, la elección de un escenario deseable exige la correspondiente justificación.

Acerca de los escenarios futuros –posibles, probables, deseables– existe una pugna. Si bien los desacuerdos pueden originarse en metodologías distintas que llevan a resultados disímiles, queremos destacar aquí las diferencias que se originan en discrepancias respecto de lo deseable.¹⁴

Los intereses de personas o de grupos se sienten representados por diferentes escenas de futuro; de alguna forma cada persona y cada grupo emplea recursos para materializar su futuro deseable. Entre las acciones del presente de grupos y personas se cuenta una cuyo poder no es para nada desdeñable: intentar convencer a otros sobre la propia visión de futuro, que justificaría el emprendimiento de acciones en el presente; es lo que Alonso Concheiro (2014: 33) ha llamado “colonización del futuro”, que aquí la entenderemos como una de las dimensiones de construcción de la intersubjetividad política, tema que tratamos con algún detalle a continuación.

Desde Antonio Gramsci –con su conceptualización de la hegemonía– hasta el Banco Mundial –con sus ideas sobre capital social– es ampliamente aceptado que los valores y visiones que tiene incorporada la sociedad en un lugar y momento dado, juegan un rol fundamental en la modalidad que adquiere el civismo y la vida política.

De esta forma, la propia definición de comunidad nacional gira alrededor de las ideas de cierta historia y valores compartidos. Ellos son los elementos que dinamizan la vida cotidiana de las sociedades, dando el tono y permitiendo –o dificultando– la colaboración y las formas en que se lleva a cabo la acción colectiva.

Habría un mínimo de capital social necesario para el funcionamiento de la sociedad; pasado este rango crítico, se ingresa en fases de autodestrucción; en cierta medida, eso es lo que dibujan los escenarios distópicos que trataremos en el presente texto.

¹⁴ Volveremos sobre el tema en la próxima sección cuando tratemos el tema de las utopías y distopías.

Pero, así como son centrales los valores compartidos, también existe una manipulación ideológica, fundamentalmente en la era de la comunicación de masas. Puede ocurrir que los ciudadanos incorporen un plexo axiológico y desarrollen prácticas acordes con éste, con la convicción de que aquel conjunto de valores y creencias ha sido elegido libremente, cuando en realidad ha sido instalado a fuerza de repetición y técnicas comunicacionales dirigidas al control hegemónico.

Un camino paralelo puede hacerse para el ámbito organizacional. Autores como Morgan (1993: capítulo 6 y 9), resaltan la importancia de la comunicación, los símbolos, la actividad del liderazgo (“en última instancia [...] una capacidad de definir la realidad de otros”) como formas de construcción de la subjetividad social. Este autor diferencia entre líderes que “fuerzan una realidad en sus subordinados”, muchas veces apelando a la supuesta neutralidad de ciertos instrumentos de gestión, de aquellos líderes capaces de guiar la construcción colectiva en el marco de procesos organizacionales virtuosos.

En el ámbito de la acción estatal, es importante la creación de mecanismos de formación de consensos y el arribo a acuerdos, tanto en los espacios macro de la acción política, como en los micro de la gestión pública, en este caso, por parte de los actores estatales y de la sociedad civil involucrados.

Lo que queremos destacar aquí –y a ello nos referimos cuando hablamos de la “colonización del futuro”– es que una dimensión importante de esta construcción de intersubjetividad política es la imagen que –guiada por un interés y propuesta gracias a la tenencia de medios para hacerla pública– es instalada en la sociedad como porvenir deseable. Esta imagen, como ya vimos, no sólo establece un contexto cultural más favorable a una u otra posición política, sino que ayuda a tomar las decisiones de hoy.

Por ejemplo, si logramos instalar que el futuro es de una sociedad de emprendedores, lanzados a construir con su esfuerzo individual una economía dinámica, será más fácil desarrollar las políticas de desregulación y privatizaciones propia del proyecto neoliberal. Si, por el contrario, pensamos que el porvenir venturoso se alcanza disminuyendo los desequilibrios que genera el mercado, lo que saldrá favorecido serán las políticas dirigidas a ampliar la acción estatal y a fortalecer, por ejemplo, la representación sindical. Volveremos una y otra vez sobre estos temas.

En el marco de lo que se viene comentando, la tecnología de la planificación estratégica aparece como una herramienta que permite conjugar el futuro, las políticas públicas y la construcción de subjetividad. En efecto, al menos en el plano normativo, esa tecnología supone que el Estado será

capaz de estimular la indagación sobre caminos alternativos en la búsqueda de una mayor eficiencia y de un más alto nivel de participación democrática en la consecución de objetivos (Medina Vásquez y otros, 2014: 143).

Resulta obvia la importancia de la prospectiva como instrumento de la planificación estratégica; la potencialidad de ésta se acrecienta si se acompaña con tácticas de promoción y publicidad del propósito de ella ante la ciudadanía, pues la convicción de ésta redundará en apoyo a las decisiones del Estado.

Para terminar esta sección, un último comentario sobre las limitaciones epistemológicas del ejercicio prospectivo. La previsión está fundada en el carácter regular y muchas veces causal de los procesos; la dinámica de la esfera social no se caracteriza por una extrema regularidad

La imprevisibilidad fue puesta en la agenda social, como ya comentamos, a partir del concepto de “cisne negro” de Nassim Taleb. La anécdota que da título al libro sucedió en el siglo XVIII: hasta esa época, en Occidente, eran desconocidos los cisnes negros. Por lo tanto, la afirmación de que todos los cisnes eran blancos parecía incuestionable, pues todas las pruebas empíricas lo confirmaban. El encuentro de cisnes negros en Australia –y el reconocimiento de la falsedad de la primera afirmación– mostraría las limitaciones que tiene la construcción de definiciones.

¿Qué nos quiere mostrar el autor con la metáfora del cisne negro? Que en todo proceso social puedan aparecer sucesos imprevistos, imposibles de anticipar y que tienen consecuencias importantes en el desarrollo de los fenómenos vinculados y en nuestra comprensión de esa realidad. Que, al menos con la forma de construir conocimientos que las ciencias sociales utilizan hasta ahora, nunca nuestro conocimiento será completo y, consecuentemente, nuestras previsiones estarán sujetas a error.

Dicho de otra manera, la distancia entre el futuro y la realidad no necesariamente se origina en errores metodológicos, sino que puede deberse a la ocurrencia de sucesos que, como ya describimos en la presente sección, no se pueden prever.

Por trasposición, la metáfora se utiliza también para concluir que es imposible controlar todas las variables del proceso social y, consecuentemente, anticipar el futuro con certeza tranquilizadora. Los ejercicios de la prospectiva racional, realizada a partir de análisis lógicos y datos del pasado, infravaloran el peso de la aleatoriedad y de la contingencia.

1.5. Utopía y distopía

A partir de que Tomás Moro (2011) –hacia a principios del Siglo XVI– escribió su célebre texto “Utopía”, se desarrolló un género basado en la descripción de una sociedad sin lugar –de ahí su nombre– en la que reina un orden justo entre los hombres. La característica definitoria del género es su capacidad para manifestar explícitamente los deseos y miedos sociales en un momento y lugar histórico dados.

La utopía designa algo bueno, deseable e inalcanzable. La distopía –anglicismo acuñado en siglo XIX que se diría en español “anti-utopía”– designa una sociedad indeseable y no sólo se diferencia de la anterior por ser su contracara, sino que también usualmente es ubicada en un futuro y en un lugar determinado.

En nuestro país, el antecedente más renombrado del género utópico es el texto “Argirópolis” de Domingo Faustino Sarmiento (2000 {1850}). En él se propone la reorganización del territorio de la apenas incipiente Nación Argentina a partir de los principios modernos de una república federal, cuya capital debería situarse en la Isla Martín García. Sarmiento hace notar el papel virtuoso de las utopías, ya que los “sueños [...] ennoblecen al hombre, y para los pueblos basta que los tengan y hagan de su realización el objeto de sus aspiraciones para verlos realizados” (Sarmiento, 2000: 75).

El texto es reflejo de la llegada a la Argentina de textos escritos en Europa y EE.UU. a partir del estremecimiento que, en esos países, generaban los costos sociales producidos por la revolución industrial. Bajo esta conmoción se desarrollaron utopías socialistas, socialcristianas y anarquistas, que buscaban sensibilizar a la ciudadanía sobre la injusticia social que padecían proletarios urbanos y rurales.

De esta forma vieron la luz textos anarquistas como “El Humanisferio” (1859) de Joseph Déjacque, los reformistas de Robert Owen en “New Harmony” (1825), o los socialcristianos como “La rebelión de las abejas” (1826) de John Minter Morgan. Creemos que el “Manifiesto Comunista” (1848) de Carlos Marx puede incluirse en esta lista porque, aunque criticó el subjetivismo utópico de los socialistas de la época, marcó un rumbo utópico al postular el fin de la desigualdad con la llegada del comunismo como un orden justo, en el que cada quien aportaría según sus posibilidades y recibiría de acuerdo con sus necesidades.

Llegando a tiempos más contemporáneos, la visión neoliberal generó su utopía en la novela “La rebelión de Atlas” (1957) de Andy Rand. El texto cuenta la rebelión de los grandes empresarios contra el gobierno y los políticos, en el marco de una división de la sociedad en dos clases: los

“saqueadores” y los “no saqueadores”. Los primeros están representados por la clase política y los religiosos que piensan que toda actividad económica debe estar regulada y sometida a una fuerte imposición fiscal. Los segundos son emprendedores, capitanes de empresa e intelectuales que piensan que la solución está justamente en todo lo contrario. El libro es una forma novelada de presentar los textos de Von Hayek y demás miembros del grupo *Mont Pelerin*, en donde el ámbito de lo mercantil aparece como custodio de la libertad y de la promoción de la productividad del trabajo. En este caso, más que de un orden justo, el sueño es de un mundo libre.

Pero si algo caracteriza al siglo XX en el tema que nos ocupa, es el desarrollo de potentes distopías construidas por grandes plumas y que representaron verdaderos hitos en la temática: “Un mundo feliz”, de Aldous Huxley (2007 {1932}), “1984” de George Orwell (2013, {1949}) y “Fahrenheit 541” de Ray Bradbury (1953).

En el texto de Huxley el avance tecnológico y de la organización social habría llevado a una rígida estratificación en clases que es sostenida a través de una sistemática aplicación de drogas a la población. Se establece así una vida sin valores, en la que los espectáculos y los deportes sirven como distractores para hacer vivir una realidad ficticia que permita mantener el orden social. Se ha sostenido que la película “The Matrix” (1999, escrita y dirigida por Lana y Lilly Wachowsky) tiene puntos de contacto con esta distopía, poniendo en vez de las drogas los ámbitos infocomunicacionales como espacio que nos hacen vivir una vida irreal.

La novela de Orwell describe una sociedad disciplinaria, panóptica, sometida a un control social extremo, que remite al fantasma de un Estado totalitario. Aquí es interesante remarcar el paralelismo con la película *Brazil* (1985, escrita y dirigida por Terry Gilliam) que refleja el entrelazamiento de la decadencia civilizatoria del Tercer Mundo con el fortalecimiento de los mecanismos de control social y la deshumanización de los vínculos sociales.

Ahora bien, la distinción entre lo deseable y lo indeseable (entre utopía y distopía) no es unánimemente discernida, pues las propuestas deseables para unos son extremadamente indeseables para otros actores sociales. Sin pretender dirimir la cuestión en este momento, sí queremos dejar algunas preguntas orientadoras al respecto: ¿Qué rango de desigualdad estamos dispuestos a tolerar antes de fomentar una regulación más estrecha? ¿Qué nivel de libertad de consumo estamos dispuestos a sacrificar en pos de la integración o cohesión social? ¿Hasta dónde el Estado debe inmiscuirse en la vida económica, social y cotidiana?

Trataremos estas y otras cuestiones a lo largo del texto, circunscribiendo las respuestas a los distintos paradigmas en juego.

La exposición sobre esta tensión valorativa entre igualdad y libertad –o entre justicia y libertad– será uno de los productos centrales a realizar en nuestro texto; adelantamos que la perspectiva neoliberal acentuará, en su perspectiva, el carácter autoritario del Estado y su rol como parasitario sobre el resto de la sociedad. Las visiones heterodoxas, por su parte, pondrán énfasis en la capacidad del Estado para equilibrar y articular un todo social siempre amenazado de explotar alrededor de las tensiones y diferencias que se generan en las sociedades únicamente regidas por las reglas del mercado.

Pero también buscaremos transcribir perspectivas sobre niveles más específicos de lo estatal. Por ejemplo, qué valor se le da a la coherencia interna de los cuerpos estatales; o la capacidad para generar espacios y mecanismos de cooperación, tanto al interior del mismo Estado, como en su relación con actores de la sociedad civil.

Al recorrer las entrevistas a expertos y buena parte de la bibliografía especializada, aparece un plano en donde es posible avanzar en algunos consensos relativos a la necesidad de incrementar la coherencia en las intervenciones estatales, la coordinación entre entes gubernamentales, la flexibilidad de las estructuras administrativas, la planificación estratégica que oriente efectivamente la acción estatal, la participación ciudadana en las decisiones políticas, la capacidad para generar consensos y articular intereses sectoriales, la eficiencia en el uso de los recursos, el desarrollo de equipos de trabajo con rigor profesional, entre otros temas.

Este consenso de objetivos se transforma en agudas diferencias entre instrumentos y prioridades, que se hacen mucho más notorios cuando empezamos a vislumbrar escenarios con valores más sustantivos y menos procedimentales o formales.

Síntesis 1ª parte

En este capítulo se desarrolló el concepto de prospectiva, presentando su definición –en tanto interrogación sistemática y organizada del porvenir– y sus objetivos. También se presentaron los rasgos estructurales de una concepción flexible y abierta del futuro, derivada de la dimensión volitiva y axiológica de la acción humana, concepción que deviene en las tres categorías de futuro con las que se trabaja: posible, probable y deseable.

Posteriormente se hizo una breve genealogía de la disciplina –desde sus orígenes, vinculados a los ensayos predictivos de las ciencias sociales

positivistas de mediados del siglo XIX– y un repaso por sus principales hitos en el mundo con especial mención a su recorrido en América Latina. Se comentaron, asimismo, las diferentes metodologías, agrupándolas en torno a cuatro puntos de referencia: creatividad, experticia, evidencia e interacción.

El capítulo termina con una reflexión sobre las nociones de utopía y distopía, repasando sus orígenes y los usos más resonantes que fueron dotándolas de la riqueza semántica que actualmente exhiben.

SEGUNDA PARTE

EL RECORRIDO ESTATAL

Palabras clave

Estado - Administración Pública - Modelos - Neoliberalismo - Populismo
- Nueva Gerencia Pública

Preguntas Orientadoras

- ¿A qué nos referimos cuando hablamos del Estado?
- ¿Cómo ha sido el derrotero del Estado en Argentina?
- ¿Qué pensamientos marcaron su historia?
- ¿Qué modelos de Estado se presentan en la disputa política?

2.1. Ideas para tener en cuenta sobre el Estado

2.1.1. Una definición operativa sobre el Estado

Nuestro tema de trabajo es el Estado del futuro. En la sección pasada arreglamos algunas cuentas con el porvenir, es hora de que nos aboquemos al universo estatal.

¿A qué nos referimos cuando hablamos del Estado? Para quienes trabajamos el tema, es una pregunta difícil de responder de forma concluyente desde lo conceptual. Es que como en el caso de otros conceptos liminares de las ciencias sociales –democracia, federalismo, sociedad–, se ha generado tal profusión de definiciones¹⁵ que resulta complejo en trabajos como el presente plantearse siquiera un resumen de sus múltiples tratamientos.

¹⁵ Sartori (1991) los llama “conceptos maleta”: pueden guardar cualquier cosa.

En lugar de hacer eso expondremos algunas consideraciones para ubicar al lector en nuestra definición operativa, la que involucra tres perspectivas de análisis, cada una de ellas con un nivel decreciente de generalidad.

La primera perspectiva remite a las diferentes formas que ha adquirido el modo capitalista de producción a lo largo del pasado siglo y medio. Estas formas, a las que llamaremos “configuraciones”, tiene algún parentesco con lo que la Escuela de la Regulación llamó “régimenes de acumulación” y se caracteriza por generar un contexto en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural, adoptan un modo específico (ver Figura N° 4).

En el presente trabajo nos interesan las configuraciones no sólo por el marco contextual sino también porque cada configuración establece una forma particular de gobernanza, esto es, en cada una de ellas las interacciones y balances entre el Estado y la sociedad tienen un tono particular.

La noción de gobernanza cobra valor para remarcar los acelerados cambios ocurridos desde fines del siglo XIX en adelante. Desde entonces en Europa occidental y América comenzó un proceso por el cual múltiples iniciativas que estaban en manos privadas –a menudo bajo el control de la Iglesia– fueron estatizadas en nombre de pueblo (Calame, 2009).

Grosso modo se puede decir que la gobernanza tuvo características estado-céntricas en sus tres versiones –corporativa, benefactora o soviética–, hasta el último cuarto del siglo XX, ya que, en las tres, se presuponía (Vernis y Mendoza, 2009):

- la separación de lo público y lo privado,
- la capacidad del Estado para resolver los problemas por sí solo, y
- la convicción de que la administración pública es la mejor asignadora de los bienes preferenciales.

En el último cuarto del siglo pasado, el neoliberalismo se ocupó de desestructurar ese modelo. La idea de Estado mínimo, promulgada por sus ideólogos, planteó una gobernanza con responsabilidades y objetivos mucho más modestos para el Estado y consideró que el mercado debía ser la piedra angular del funcionamiento social. Esta forma de plantear la problemática estatal alcanzó su esplendor y máximo predominio durante la década del ‘90.

Posteriores desarrollos originados en esta postura ideológica hablaron de “Estado relacional”, el cual estaría encargado de facilitar la articulación entre la tríada Sector Público, Mercado y Sociedad Civil. En este tipo de gobernanza la clave está en alcanzar equilibrios virtuosos entre estos tres actores.

Se ha hecho notar que a la sombra de este replanteamiento, es necesario que surjan o se potencian estrategias para que el Estado no caiga en la tentación de ampliar su esfera de influencia o, mejor dicho, que estructuralmente se maniate la capacidad estatal para operar sobre el capital.

Pero el modelo de gobernanza bajo la norma del “Estado relacional” presenta un par de problemas adicionales en América Latina:

1. Ese modelo precisa de una estructura política consolidada sobre la base de un pacto de convivencia aprobado por todos los actores, quienes han aceptado actuar dentro del orden institucionalizado para evitar poner en riesgo la gobernabilidad. Estos actores deben sentir que pueden acceder a un lugar acreditado en el orden mercantil: por ejemplo, tener el camino allanado para pertenecer a una clase media opulenta o ser parte de una burguesía que no se siente limitada por seguir el decálogo de Responsabilidad Social Empresarial. En la Argentina o en América Latina esto no es lo más común.
2. El “Estado relacional” concibe la sociedad civil como un conjunto de consumidores y asociaciones libres de ciudadanos unidos por algún interés u objetivo (i.e. las ONGs), pero atenúa o no considera el poder político, económico y social de otras organizaciones tales como corporaciones, asociaciones empresariales, sindicatos, organismos multilaterales de crédito, las embajadas de los EE.UU., las diferentes Iglesias, etc. Este olvido minimiza la tendencia a la captura del Estado por parte de grupos de interés, lo cual es un fenómeno corriente del Estado en América Latina.

Para responder a las críticas respecto de los desequilibrios de este tipo de gobernanza— algunos autores han propuesto que el Estado tome nota de los problemas expuestos en el diseño político global, poniendo bajo la responsabilidad de éste lo que podría catalogarse como una “meta-gobernanza”, que implica que el Estado es responsable del marco global, pero se autolimita para evitar sobrerregular (Jessop, 2008).

En este aspecto, es conocida la metáfora de Jon Elster en su texto “Ulises y las sirenas”, donde propone que el Estado se limite constitucionalmente para no dejarse seducir por los cantos de sirena del populismo. Allí se sustentan propuestas como la independencia de los bancos centrales (Elster, 1984). Volveremos sobre estos temas a lo largo del trabajo.

2.1.1.1. El Estado y la administración pública

Pongamos ahora la mirada sobre la segunda y tercera perspectiva de nuestro análisis, las que remiten específicamente al Estado.

Nuestro abordaje de estas dos dimensiones del análisis estatal –tal como ocurre a buena parte de los investigadores argentinos que trabajan el tema– está indeleblemente marcado por los trabajos de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell.

Uno de los elementos fundamentales de sus textos es la división –analítica– del Estado, entre un ámbito cuyas funciones atañen a los determinantes más básicos de la reproducción social y otra relativa a su condición de aparato organizacional: la administración pública.

La división es analítica, dado que “el aparato institucional del Estado {i.e. la administración pública} tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir {i.e. el del patrón de intervención}” (Oszlak y Gantman, 2007: 123). De igual forma” Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública” (Vilas, 2009: 25). Y, agregamos nosotros, también habrá cambios correspondientes en el herramental y en la perspectiva de análisis de su actividad y composición.

Siguiendo nuestra definición, entonces, una dimensión del análisis remite a la forma en que el Estado juega en el entramado de las relaciones de poder, incluyendo su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos. A esta segunda perspectiva de análisis la llamaremos Patrón de Intervención (ver Figura N° 4).

La otra dimensión del análisis estatal, la que refiere a la administración pública, referencia al estudio de los valores, instrumentos, dispositivos y estructura organizacional que se fomentan en el marco de un Patrón de Intervención específico. A esta tercera perspectiva de análisis la llamaremos Modelo de Gestión Pública (Figura N° 4).

Esta división también se puede hacer extensiva al espacio de las reformas o intervención sobre lo estatal; diferenciamos así los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad (reforma del Estado, que involucra cambios en el patrón de intervención) de las que sólo buscan modificar las dinámicas organizacionales existentes (reforma administrativa, que introduce variaciones en el modelo de gestión pública).

No escapa al lector que en esta mirada la reforma del Estado se presenta como una empresa política de enormes proporciones y de decisivas conse-

cuencias, mientras que la reforma administrativa tiene un alcance mucho más modesto.

Ahora bien: si consideramos al Estado como un espacio en donde se articulan, luchan y se alían los diferentes actores que conviven en una sociedad, la alteración de sus condiciones de operación –reformas administrativas– puede generar variaciones severas en las relaciones entre ellos.

En esta perspectiva, si bien las áreas de trabajo de las reformas administrativas y del Estado son diferentes, tienen un espacio superpuesto (flecha que recorre el área entre “Político” y “Administrativo” en la figura n° 4) y, por lo tanto, implicaciones que operan de dos modos:

- Las reformas administrativas siempre terminan siendo influenciadas por intereses políticos, aunque éstos no sean explícitos
- La reforma del Estado, al cambiar la posición relativa de los actores, termina impactando en la forma en que se organiza el aparato administrativo público, por lo que siempre ella termina derivando en cambios organizacionales.

Figura N° 4
Esquema de nuestro abordaje estatal



Fuente: elaboración propia

Manteniendo nuestra aproximación bidimensional de lo estatal, analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica.

Los cambios en el Estado se originan en las transformaciones que ocurren en la sociedad. Las transformaciones de las esferas política, económica, social, cultural y tecnológica van presionando sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va reacomodando, sea a través de reformas paulatinas o por medio de transformaciones abruptas (siguen el sentido que muestran las flechas entre “Sociedad” / “Patrón de Intervención Estatal” / “Modelo de Gestión Pública” en la figura N° 5).

Ahora bien, como ambos ámbitos –el político y el administrativo– tienen cierta autonomía, se pueden producir desajustes y asincronías en el vínculo entre la sociedad y el Estado en las dos dimensiones de éste (Patrón de intervención / Modelo de Gestión Pública).

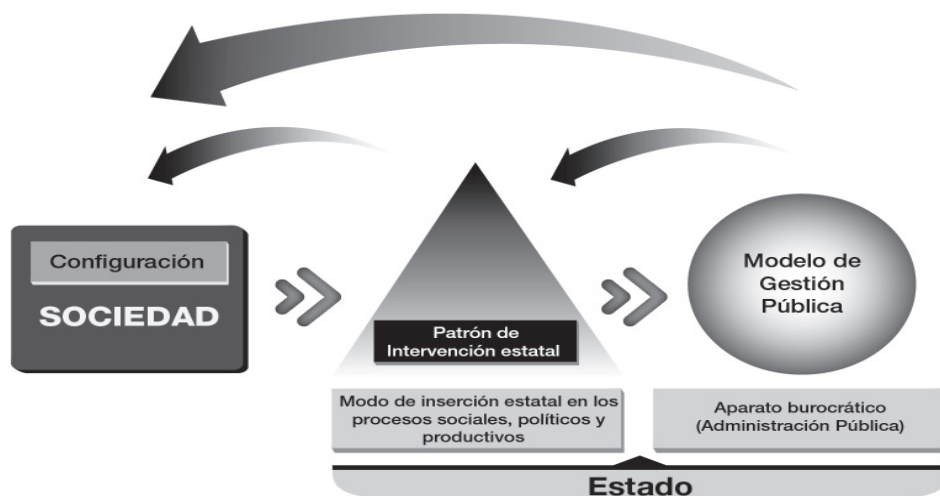
La falta de concierto entre las transformaciones del Estado y la sociedad son más frecuentes cuando hay cambios abruptos. Por ejemplo, la última dictadura reformuló –terrorismo estatal mediante– la ecuación social y política que se había construido en derredor del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social –construida durante los años de plomo (1976/1983)– se terminó de reflejar en la morfología del Estado –como administración pública– con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas de primera generación concretadas durante la primera Presidencia de Carlos Menem (1989-1995). Esas reformas constituyeron una continuidad, en algún sentido lógica, del camino abierto por la dictadura.

Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública pueden apalancar o retrasar los procesos de cambio (flechas superiores en la Figura N° 4). Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana –en particular la de matriz desarrollista, nacional popular o dependentista–¹⁶ subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizado de forma esquemática, se puede diferenciar la reforma surgida de la activación de fuerzas políticas (flecha entre “Sociedad” y “Patrón de Intervención Estatal” en la figura N° 4) que fuera, por ejemplo, la estrategia del primer gobierno peronista, de la propuesta de tipo más tecnocrático, promovida desde el ideario desarrollista (resto de las flechas superiores en la figura N° 5).

¹⁶ Una aproximación a estas escuelas puede hacerse, respectivamente, en CEPAL (1998) y en Dos Santos (2003). Estas visiones tienen puntos de contacto con la perspectiva populista, que describiremos en el presente texto.

Figura N° 5
Esquema Sociedad - Patrón de intervención estatal -
Modelo de gestión pública



Fuente: Elaboración propia

El diseño conceptual que venimos describiendo conforma el punto de partida para nuestro abordaje de lo estatal y, consecuentemente, está presente en el desarrollo del presente libro.

2.2. Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina¹⁷

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública han tenido importantes variaciones a lo largo de la historia, siguiendo una trayectoria que, si bien tiene resonancias universales, adquirió en nuestro país rasgos específicos.

Una presentación esquemática de las diferentes etapas –que trataremos sucintamente desde aquí hasta el final del capítulo– puede verse en la figura N° 6.

¹⁷Desde aquí hasta al final del capítulo se tomó como base los textos Blutman y Cao (2012) y Cao, Rey y Laguado (2016).

Figura N° 6
Configuraciones, patrones de intervención
y modelos de gestión pública - Argentina 1880/2015

Período Concepto	1880/1930 Estado Gendarme	1930/1976 Estado Interventor	1976/2003 Estado liberal	2003/2015 Estado N&P
Configuración	Agroexportador	Industrialización por sustitución de importaciones	Ajuste estructural	Populista industrialista
Patrón de intervención	Bajo: Pacificación y desarrollo mercantil	Alto: Desarrollo social y económico	Medio/Bajo: Financiero / Social	Alta: Desarrollo social y económico
Modelo de gestión pública	Napoleónico / burocrático	Burocrático + neoclásico	Nueva gerencia pública	¿Neo weberiano?

Fuente: Elaboración Propia

Cabe resaltar que el inicio o fin de una etapa no pueden ser detectadas en el momento de su ocurrencia. 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.¹⁸

Es que, como se sostiene en el *bestseller* *Sapiens*, existen dificultades para prever 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: pos. 4.026).

2.2.1. El Estado argentino: de la Independencia a la organización nacional

Inmediatamente después de la guerra por la independencia nacional (1810/1821), se desató una larga conflagración interna de base regional que, intermitentemente ocupó buena parte del siglo XIX.

Hacia el año 1880 una serie de factores externos e internos permitieron la llamada “organización nacional”, que terminó con la guerra entre provincias y permitió consolidar la institucionalidad estatal y política del país.

¹⁸ Por ejemplo, el informe preparado para la reunión trilateral de abril de 1989, a meses de la caída del Muro de Berlín, se presentó el trabajo “East-West relations”, cuyas conclusiones remarcaban la necesidad de “ser realistas acerca de las limitaciones e incertidumbres de los cambios” que estaban ocurriendo en la Unión Soviética (Trilateral Commission, 1989: 22). Para dar una idea de la importancia del trabajo, recordamos que sus autores fueron Valery Giscard d’Estaing (ex presidente francés), Yasuhiro Nakasone (ex primer ministro japonés) y Henry Kissinger (ex secretario de Estado de los EE.UU.).

Adicionalmente, el Estado pudo incorporar efectivamente amplios territorios que sólo formalmente eran reclamados por la república (Patagonia, Chaco argentino).

De esta forma, y apalancadas por la dinámica económica que generaba para el país su creciente inserción en el mercado mundial, las políticas estatales se dirigieron a organizar las relaciones mercantiles y garantizar el modelo agroexportador. En esta tarea se desarrolló un aparato jurídico y de seguridad que garantizara el orden social, bajo un formato que suele denominarse “Estado gendarme”.

En este esquema el centro de gravedad de lo estatal consistía en garantizar un orden interno basado en la libertad de acción de los agentes económicos, y centrado en dos grandes tipos de tareas:

- Garantizar un mercado único y niveles razonables de respeto por la propiedad privada y la seguridad en todo el país, y
- desmontar el sistema de división estamental de la población y de monopolios productivos que, por retazos, aún sobrevivía de nuestro pasado colonial.

Las políticas públicas relacionadas con estos objetivos –como ocurre siempre– no eran neutrales: en este caso buscaban promover un modelo agroexportador. De esta forma, las acciones dirigidas a la “pacificación” –que implicaron la liquidación de la disidencia armada regional–, al fomento del ferrocarril, a la promoción del comercio con Inglaterra, entre otras, fueron imprescindibles para estabilizar la configuración de la etapa.

De igual manera, y como ocurría en el resto del mundo, la gestión estatal tomó el modelo napoleónico, con una estructura jerárquica piramidal que, a su vez había tenido su origen en la organización de las legiones romanas (Mayntz, 1985: 34).

La creciente sofisticación del Estado argentino hizo perentoria la construcción de un modelo de gestión para él, la que se realizó en forma paralela a desarrollos conceptuales que estaban fijando las pautas para su funcionamiento a nivel universal y que tendrán larga influencia en el desarrollo de la administración pública nacional y de las provincias.

Nos referimos, básicamente, a los preceptos weberianos, que resaltan el carácter neutral y sujeto a normas de su funcionamiento (Weber, 1964 {edición original 1922}, y a conceptos organizacionales relativos a la departamentalización y división del trabajo que se estaban desarrollando bajo pautas consideradas para la época como científicas en el mundo de las empresas (por ejemplo, White, 1999: 128 {edición original 1926}).

La imposición del modelo de gestión moderna no fue completa, pues no terminó –ni mucho menos– con prácticas que venían de la época de la Colonia. Las reducidas dimensiones del Estado –en términos comparativos a lo que ocurre hoy– y la organización oligárquica de la sociedad permitían un gobierno de notables, sostenido por relaciones personales e informales. Debe recordarse que hasta la instauración del voto secreto y obligatorio por la Ley Sáenz Peña, los concurrentes a los comicios eran escasos y que, en virtud del voto cantado, el empleo público era una fuente relevante y segura de sufragios (Brailovsky, 1982: 18).

Como consecuencia de esta modernización incompleta, el funcionamiento de las administraciones públicas de América Latina se distinguía por “[...] *la contradicción existente entre un legalismo complejísimo y puntilloso que supuestamente rige a la burocracia y el funcionamiento efectivo de la administración que está mucho más determinado por el parentesco, la amistad, el compadrazgo, el soborno, la afiliación política*” (Zabludovsky, 1986: 94).

2.2.2. El intervencionismo estatal

Si bien durante las Presidencias de Hipólito Yrigoyen (1916/22 y 1928/30) ya el Estado había desbordado sus ocupaciones tradicionales –por ejemplo, con el desarrollo de la empresa estatal petrolera, YPF– fue a partir de la crisis del ‘30 que las sucesivas administraciones del país asignaron al Estado un lugar central en la tarea de conducir la economía, operar sobre la cuestión social y dar racionalidad a la organización general del país. Esta operación estuvo influenciada por el surco dejado por la legislación social bismarckiana, las ideas del *New Deal* norteamericano, y por las experiencias de la planificación soviética y regimentación de la producción de Japón y Alemania. A estas influencias, ya durante la Segunda Guerra Mundial, se le sumaron los sistemas de racionamiento y organización no mercantil de la producción de casi todos los países beligerantes. Todos estos elementos fueron creando en el mundo una nueva concepción de lo económico y social, que involucraba un notorio incremento de los alcances de la intervención estatal.

La crisis iniciada hacia 1930 –y la consecuente caída del comercio mundial– llevó a profundas transformaciones en la Argentina, en donde el sector externo ocupaba un lugar central. La caída de los precios internacionales y la expansión de las barreras proteccionistas en los principales mercados adonde se dirigían sus productos, pusieron en riesgo todo el ordenamiento nacional.

En el marco de la crisis ganaron importancia nuevas ideas, como las que sostenían la importancia decisiva de la industria para construir un camino

de desarrollo económico y social, en virtud de su capacidad para modernizar e incorporar mano de obra –por oposición a los sectores primarios, menos demandante de trabajadores y creadores de puestos de trabajo de menor calidad– y por el dinamismo que ella puede reflejar al resto de los sectores económicos. Esto es así, se sostenía, en virtud de que la producción industrial está obligada a la innovación técnica; y si las posibilidades de producción se encuentran limitadas por la capacidad instalada, la aplicación de tecnología es capaz de correr la frontera productiva.

Al amparo de estas nuevas ideas se inicia en los países más desarrollados de América Latina –Argentina, Brasil, Chile, México– un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En el caso de nuestro país, este proceso se vio favorecido en sus inicios por el volumen que había alcanzado el mercado interno y por la presencia de mano de obra proveniente de las migraciones externas e internas.

Una de las claves en el proceso de desenvolvimiento del proceso ISI fue la transformación del papel estatal. Si hasta ese momento el Estado tenía que garantizar el orden interno y las relaciones con la metrópoli, ahora incorporaba otros elementos, objetivos y funciones, que pueden sintetizarse en:

1. Su capacidad de promover sistemas de incentivos para orientar las tendencias principales de la macroeconomía –garantía de demanda agregada, gestión de variables externas y fiscales–, siguiendo las líneas de lo que luego se llamó “el consenso keynesiano”.
2. Su potestad de poner en marcha políticas sociales –red hospitalaria estatal, instituciones de seguridad social, amplia red de asistencia social, etc.–, sentando las bases de un Estado de Bienestar.
3. Su facultad de intervenir en la economía –por sí mismo o a través de terceros– en la idea de promover la industria y superar estrangulamientos productivos –amplio parque de empresas nacionalizadas, protección arancelaria, organización de un sistema estatal de ciencia y tecnología, etc.–, alrededor de acciones que, con el correr del tiempo, serían conocidas como desarrollistas.

De esta forma la idea de intervención estatal se multiplicó alcanzando un amplio abanico de variables de la vida nacional. Si bien, como vimos, su actividad llegaba a muchos aspectos de la vida social, hubo dos espacios en donde la intervención tuvo influencia superlativa: a) la intervención económica, tanto para la modernización como para sostener la demanda agregada, y b) la intervención social, dirigida a dotar de legitimidad política al proceso de desarrollo.

En lo referente a la administración pública, a lo largo y ancho del mundo ésta había crecido de manera exponencial tanto para enfrentar la crisis del '30, como para sostener el esfuerzo bélico de la Segunda Guerra Mundial. Ese aumento desmesurado clamaba por una reformulación de su sistema organizacional que lo habilitara para dar cuenta de la creciente complejidad tanto de la sociedad como del propio Estado.

Un aporte crucial en esta tarea fue proporcionado por la primera Comisión Hoover, creada en 1947 por el presidente Harry Truman y que se mantendría en funciones hasta 1949. En sus conclusiones la Comisión enfatizaba en la necesidad de incrementar la capacidad directiva de la administración pública, garantizar claridad en las líneas de mando y, sobre todo, fortalecer las oficinas de personal.¹⁹

Durante la década de los años '50 todos los países de América Latina seguirían políticas similares a las sugeridas por la Comisión Hoover y, al igual que en Estados Unidos, la administración pública se constituiría paralelamente como campo académico y como preocupación gubernamental.

Un primer resultado de esta dinámica fue la revalorización del aparato estatal. Aunque el campo de estudio y de intervención se alimentó de distintas fuentes –las corrientes teóricas europeas y anglosajonas, los logros económico-sociales de los Estados de Bienestar y fascistas, la planificación soviética, las propuestas de los gobiernos nacional-populares, entre otras– todas coincidían en la necesidad de fortalecer la organización administrativa y de gestión del Estado, en aras de edificar una estructura racional.

Particularmente importante fue la impronta de lo que se conoce como “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 importantes cambios que llegaron a la administración pública.

Tan importante como todo esto, fue que se cayó en la cuenta de que al modelo burocrático weberiano le faltaba incorporar una variable fundamental: el contexto dado por la acción de los actores sociales y los ciudadanos. Fue un paso obvio: –el Estado, lanzado a transformar la sociedad no podía avanzar en ello si se ensimismaba en la promulgación de reglas que sólo a él atañían. De la conciencia del peso del nuevo factor se amplió y complejizó tanto el análisis como las estrategias y dispositivos de intervención.

¹⁹ Extractos y análisis de la Comisión Hoover pueden verse en Shafritz y Hayde (1999).

2.2.3. El ajuste estructural

2.2.3.1. Neoliberalismo y Estado

Hacia mediados de los '70 –antes en algunos países de América Latina que en el resto del mundo– se inaugura una nueva etapa de la organización social en el occidente capitalista.

En el caso argentino confluyen factores de orden global –crisis del petróleo y momento de la guerra fría que promueve la ola de golpes de Estado en América del Sur– e internos, vinculados al conflictivo ciclo político que se desarrolla entre la caída (1955) y el retorno al gobierno del partido peronista (1973/76).

Lo concreto es que esta etapa comienza con un proceso de reemplazo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones por otro conocido como de Ajuste Estructural.

En Argentina podemos distinguir tres momentos de este nuevo paradigma: un primer impulso a las reformas estructurales durante la dictadura militar 1976/83, una transición con elementos contradictorios durante la presidencia de Alfonsín (1983/89) y un despliegue definitivo durante los '90 que alcanza un nivel de profundidad tal que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos casos equivalentes en el mundo.

Para explicar el muy rápido y abarcador ascenso de las ideas y programas del ajuste estructural hay que tener en cuenta el creciente desprestigio del modelo soviético, que terminó con su debacle; y también el progresivo desmonte del Estado benefactor ante la crisis del modelo de acumulación (la temida estanflación de los '70) que emergió con la crisis del petróleo.

La velocidad y la expansión de las ideas neoliberales –como empezaron a llamarse debido a su enfática defensa de la libertad de comercio y consumo– se puede constatar viendo su puesta en marcha no sólo bajo gobiernos de la derecha liberal, sino también por el hecho de que muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a las ideas de achicar el Estado (APRA peruano, Nacionalismo Revolucionario boliviano, Socialismo chileno, Justicialismo argentino), al acceder al poder sostuvieron esas prácticas y sus correspondientes justificaciones.

La ola neoliberal iba de la mano con el ocaso de la imagen estatal; los voceros de esta ideología preconizaban e intentaban demostrar que independientemente de las intenciones originales de los gobiernos socialistas, populistas y desarrollistas, su gestión 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” que, a grandes rasgos, recomendaba enterrar y olvidar las políticas intervencionistas que habían primado en el Occidente capitalista a partir de la crisis del ‘30 (Williamson, 1990).

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo –fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas– y 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 produjo también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente alrededor del 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 uniformemente compartida por todos, y la economía de mercado como el orden económico legitimado en todo el mundo.

La difusión de este discurso ayudó a su éxito arrollador, y con él la convicción de que Estado, en tanto mal necesario, debía ser débil “un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados [...] tanto en la esfera de la economía como de la política”. No solo el Estado tenía que ser mínimo, sino que había que promover la ampliación de las áreas sujetas a un funcionamiento mercantil, lo que implicaba, entre otras cosas, políticas de desmonte de marcos regulatorios y de privatización de las empresas públicas (Fukuyama, 1993:15, 16 y 17).²⁰

La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos basados en las expectativas racionales buscaron demostrar matemáticamente el carácter autorregulado de los mercados: ellos serían intrínsecamente eficientes y su dinámica dependería de las decisiones de los agentes económicos cuya libertad no debía ser distorsionada por actos del Estado.

El determinismo económico radical encontró su auge en los análisis de Gary Becker (1981), en los cuales la esfera económica no sólo se separó

²⁰ En trabajos posteriores al mencionado este autor virará hacia posturas neo-institucionalistas, sosteniendo la necesidad de construir instituciones estatales que sostengan el funcionamiento mercantil y quitando énfasis a sus recomendaciones sobre la necesidad de que el Estado sea débil y limitado (Fukuyama, 2004). La paradoja del Estado fuerte –para construir instituciones mercantiles– y débil –para reducir las posibilidades de intervención en la economía– será tratada en el presente trabajo.

del Estado y de los demás aspectos de la sociedad, sino que incluso pasó a determinarlos: toda la vida –inclusive la personal e íntima– se puede deducir a partir de la oferta y la demanda según este autor.²¹

Si los mercados son el elemento clave, la apertura al comercio internacional es la forma en que la modernización llega a las sociedades atrasadas; una vez introducido en ellas, el germen de la competencia fructificará y el automatismo de mercado hará el resto. De allí que una de las políticas centrales promovidas por la ideología neoliberal esté vinculada con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores.

Esta visión niega la funcionalidad de la intervención estatal; considera que las inevitables fallas que tiene el mercado si son tratadas por medio de una intervención correctora estatal, generan costos que son, por regla general, más altos que los que venía a remediar. Esto es aún peor en los países del tercer mundo, en donde la imperfección de la dinámica del mercado se agrava con la mala calidad de sus Estados cuya eventual intervención sólo puede agravar la situación. El corolario es que hay que dejar que surja el mercado– y el primer impulso en este sentido puede darlo la apertura externa– y luego su carácter autorregulado y autopropulsado expandirá la sociedad de mercado –y la modernización y el bienestar consecuentes– a todo el país.

La mirada neoliberal distingue tajantemente entre el mercado económico y el mercado de la política, justamente porque se parecen en algo según esta teoría. Los actores de ambas esferas (como todos los humanos, por otra parte) sólo persiguen la satisfacción de su interés egoísta a través del trueque de bienes, servicios y recursos.

Pero mientras en el mundo económico el egoísmo impulsa la optimización de la producción y el consumo; en el mercado de lo político, en virtud de la asimetría en la información –pues el ciudadano común normalmente permanece desinformado sobre el total de las áreas de la política gubernamental que afectan sus gastos e ingresos– sus agentes pueden asignar recursos en su propio provecho lo que hace que, indirectamente, el gobierno se apropie de riqueza de los contribuyentes.

Dicho de otra forma: el Estado es considerado un lugar intrínsecamente caracterizado por la búsqueda de renta (*rent-seeking*) ya que el entramado

²¹ Becker (1981) usa su análisis de funcionamiento del mercado para explicar el devenir familiar y la forma en que los humanos forman pareja. Sobre la autorregulación de los mercados, ver también Friedman (1962) y Becker (1983). En este análisis y el del párrafo siguiente tomamos elementos de Bresser Pereyra (2009: 94 y ss).

institucional premia comportamientos oportunistas por parte de los individuos. De esta forma, la actividad de los políticos estaría centralmente dirigida a captar privilegios por medio de la regulación gubernamental de la competencia o de la asignación y reasignación de derechos de propiedad (Krueger, 1974).

De este análisis se desprende la necesidad de controlar a los gobiernos por medio de entes externos, sean ellos cuerpos de tecnócratas o bien mediante dispositivos de intervención ciudadana.

2.2.3.2. La fase institucionalista de la reforma neoliberal

Avanzada la década de los 90 comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban algunos de los axiomas relativos al Estado mínimo.

Según esta perspectiva, las instituciones –a las que se define como reglas de juego en una sociedad– son las que terminan estableciendo la configuración de los mercados político y económico. Hay configuraciones que incentivan el crecimiento y la organización productiva de los agentes económicos, mientras que otras llevan a la desorganización y a costos que reducen la competitividad del todo social.

El neo-institucionalismo es un abordaje fecundo que ha generado perspectivas y aproximaciones alternativas sobre la problemática que nos ocupa, pero en la versión de mayor influencia en nuestro país sólo presenta variaciones menores frente a la ortodoxia neoliberal.

En esta visión se matizan las proposiciones relativas a que una falla por parte del Estado es siempre peor que una de mercado, se objeta el supuesto de la autorregulación de los mercados y se reconoce su carácter de construcción histórica, pero se sigue pensando en una sociedad liderada por el capital, en donde se deben limitar las intervenciones extra mercantiles.

Para el neo-institucionalismo la función principal del Estado es la de facilitar y expandir las relaciones mercantiles. No es casual que el Informe del Banco Mundial del año 2002 se llame “Instituciones para los mercados” (no para el desarrollo, para bajar la pobreza, para alcanzar objetivos nacionales). El ideal es la organización mercantil de la sociedad, ya que con ella se minimizan los costos de transacción. El Estado está subordinado a aquella y sólo tiene razón de ser en la medida en que la proteja y favorezca.

No dejó de resaltarse en su momento –tanto por parte de críticos como por defensores de esta teoría– una paradoja: al comprometer al Estado en un diseño institucional que preserve los mercados y la propiedad privada, se está pensando en una organización potente –lejos del Estado débil que

proponía Fukuyama (1993)– pero al hacerlo, tiene que encontrar la forma de garantizar su autolimitación en términos de la discrecionalidad política respecto de la economía.

Para el abordaje neo-institucional el papel de la política es resolver esta tensión: la que va de la necesidad de un Estado mínimo y las necesidades de construcción y reconstrucción institucional, cuya forma concreta es contingente respecto de cuestiones que tienen que ver con las características socioeconómicas, políticas, y culturales de cada lugar.²²

2.2.3.3. La Nueva Gerencia Pública (NGP)

Desde los estudios de Elton Mayo (*circa* 1930) y los textos de Robert Merton (*circa* 1940) pasando por la *Comparative Administration Group* (CAG) y la *Administración para el Desarrollo* de fines de los 60, fueron muchos los estudios que con tono crítico describieron la rigidez del modelo burocrático y la ausencia en él de incentivos que aumentarían la eficiencia de la labor estatal.

Pero sería en el marco de la expansión de la revolución neoliberal que los temas y enfoques sobre el campo de la administración pública fueron reelaborados para hacerlos consistentes con la idea de un Estado mínimo y de la utilización de modelos de gestión del sector privado en el Estado.

Conceptos como el del “Estado modesto” (Crozier, 1992), el “paradigma post burocrático” (Barzelay, 1992), el “gerencialismo” (Pollitt, 1993) y el “espíritu empresarial en el sector público” (Osborne y Gaebler, (2002 {1994})), confluyeron en la “Nueva Gerencia Pública” (NGP, también NPM por sus siglas en inglés, *New Public Management*). Fue Christopher Hood quien impulsó esa denominación para nombrar la reforma impulsada por Margaret Thatcher en Inglaterra, que básicamente consistió en desplegar herramientas organizativas para que el aparato estatal se alineara con la teoría base de la revolución neoconservadora (Aguilar Villanueva, 2006).

La NGP se desarrolló en dos corrientes:

- Una perspectiva *gerencialista* –que se postula como una alternativa al paradigma weberiano–, y que propone utilizar instrumentos de gestión tomados del sector privado, y otorgarle un mayor poder para los funcionarios cuyo rango sería el equivalente a la de la línea media de las organizaciones privadas (gerentes). En términos prácticos, implica un énfasis en la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el

²² Ver, al respecto, Calame (2009: 15 y ss).

desempeño. También introduce conceptos como la “clientelización” de los ciudadanos y considera a la eficiencia como el valor rector de los aparatos públicos.

- Una perspectiva *institucionalista*, que deriva de la nueva economía institucional y que incorpora nuevos principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, políticas de transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. En este caso, se busca un nuevo contrato entre el ciudadano y las organizaciones públicas.

En muchos tópicos las dos corrientes seguían una misma línea de pensamiento y acción. Por ejemplo, ambas eran tributarias de la tradición norteamericana que tendía a igualar la gestión de los negocios y el gobierno, desmontando un aparato administrativo que consideran inútil. El propósito de estas propuestas no sólo es incrementar la eficiencia, sino también impedir que la estructura administrativa concentre poder y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, diría esta corriente, “*toda burocracia es ontológicamente socialista*” (Vargas Llosa, 1994: 15).

Aupada sobre estos supuestos, la NGP implicó un giro que expurgó a la administración pública de toda pretensión holística:

“La meta de la Nueva Gestión Pública es la de modificar la administración pública de tal manera que [...] se vuelva más empresarial (...) su única tarea 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 ejemplo del acuerdo existente entre las dos corrientes consiste en que ambas tenían una mirada negativa de la política: en el caso institucionalista, porque, consideraban que sus cuadros tendían a apropiarse de recursos de los contribuyentes; en el caso gerencialista, porque los políticos eran propclives a limitar la libertad de acción de los gerentes.

Pero, así como en el grueso de los temas tienen acuerdos, también son notables las tensiones entre ambas perspectivas.

La agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto era difícil de articular con la idea de dar más poder a las líneas medias que, según la vertiente gerencialista,

era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre-reglamentación de las estructuras estatales. Nótese, además, que la primera aparece como una respuesta en el marco del patrón de intervención más que en el del modelo de gestión pública.

El enfoque gerencialista fue el que tuvo mayor difusión e impacto en América Latina; *grosso modo* sus propuestas apuntan primero, a limitar la esfera política al dar poder de gerentes a los mandos medios del funcionariado, con la justificación de que su saber técnico no estaría contaminado por intereses políticos, y segundo, a proponer herramientas de gestión de tipo mercantil o cuasi mercantil, en reemplazo del criterio de asignación de bienes o servicios por mecanismos de negociación o consenso.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios ceñidos por una jaula de hierro de control normativo que aislaría al Estado de la sociedad para que actuara como supremo racionalizador; y si durante la industrialización por sustitución de importaciones se concebía a los funcionarios como los encargados estatales de aplicar en la sociedad el programa modernizador, con la NGP se desechaba el primero y se invertía el segundo: la gerencia era la manera en que los intereses privados entraban al Estado para disciplinar tanto al burócrata público como a los funcionarios políticos.

Para encarar este nuevo equilibrio se postuló la necesidad de reducir drásticamente el área administrativa del Estado usando fuentes externas de gestión (*outsourcing*), por medio de privatizaciones o, en su defecto, por tercerización o subcontratación. El Estado se debía quedar con instrumentos de control y regulación: con ellos, mejor que con la gestión, se podría garantizar el control de los procesos y, especialmente, de los productos.²³

Sobre el remanente, en las áreas que no pudieran privatizarse, se buscó desarrollar un herramental tendiente a superar los problemas de formalismo, sobre-regulación y falta de incentivos a la productividad. Al respecto, el NGP volvía sobre la idea de aislar la administración del universo político, para lo que promovía la profesionalización y tecnificación de los ámbitos de gestión con el fin de reformular el arraigado modelo de gestión pública burocrático desarrollista.

2.2.4. La crisis del siglo XXI y el modelo estatal populista

A partir de la crisis de principios de este siglo se despliegan en Argentina y buena parte de América del Sur una serie de ideas y conceptos que impugnan la experiencia neoliberal y rebasan las críticas de las

²³ “Mejor llevar el timón que remar”, según la frecuentada frase de Osborne y Gaebler (2002: 55).

aproximaciones neo-institucionalistas hacia el Estado. La crisis creó un nuevo contexto que permitió el surgimiento de una serie de gobiernos que desplegaron políticas heterodoxas y a los que por comodidad discursiva llamaremos “populistas”.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, abierta y expresamente se rechazó el programa de “Estado mínimo” y, con mayor o menor adjetivación, se promovió el fortalecimiento estatal.

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

Todo este remezón terminó por quebrar el consenso neoliberal, lo que significó la aparición de nuevas temáticas en la agenda de la opinión pública y de las ciencias sociales.

El debate produjo una primera novedad que fue la del resurgimiento de la idea de que el Estado es parte constitutiva de una relación social y que la disputa política es, en buena medida, acerca del sentido de su intervención.

Otra novedad, en este caso hacia el interior del discurso de izquierda, fue la revisión de la idea de que el Estado y su aparato administrativo son, por definición, un dispositivo de dominación de clase. En ese ámbito político fue creciendo el consenso de una mirada más compleja sobre el Estado: sin negar su función represiva, también puede ser usado como una maquinaria a disposición de un proyecto social transformador en beneficio de los sectores populares (Gabriela Montaña, 2015).

Una noción utilizada por parte de estas posturas fue la del Estado “enraizado” (Evans 2007); concepto originado en las experiencias de Japón, Corea y Taiwán entre otros, países, en los que el Estado fue la pieza clave para su transformación estructural (interviniendo en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando las empresas, insertándose en los mercados). En estas experiencias se produjo una relación simbiótica entre autonomía estatal y competencia de mercado.

Estos casos, aunados al hecho de que la región había probado las recetas neoliberales, dejaron el interrogante acerca de si un Estado “enraizado”–y la administración pública como la ejecutora de sus mandatos– se puede convertir en un contrapoder que discipline el capital y proteja a las grandes mayorías de las tendencias más agresivas de la globalización.

Ya con gobiernos populistas en el poder, y con el proceso que ellos dispararon, se estableció un nuevo escenario económico y político. El Estado aparecía como ente centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico (soja, petróleo, minería), con el cual –y de forma complementaria a otras políticas públicas de promoción y protección– se impulsaban:²⁴

- Organizaciones de la economía popular –cooperativas de trabajadores, ONGs, organizaciones sociales, proyectos de agricultura familiar, etc.–.
- Pequeños y medianos empresarios, en el marco de una interpelación a la burguesía nacional, como una reedición de un acuerdo keynesiano clásico (promoción de mejores salarios para garantizar la demanda agregada).
- Una alianza con las transnacionales de base regional –las denominadas multilatinas– que habían crecido en las últimas décadas, como forma de mantener la vinculación del aparato productivo con los procesos dinámicos del mercado mundial.

La viabilidad del proyecto tenía como uno de sus puntos críticos la posibilidad de ampliar los rangos de autonomía del Estado. En efecto, durante los ‘90 se repitió hasta el cansancio la imposibilidad de llevar adelante políticas diferenciadas de las que dictaba la globalización neoliberal, dada la dependencia nacional de los flujos internacionales. Las visiones populistas sostienen que desde el Estado y la movilización política (flecha entre “Sociedad” y “Patrón de Intervención Estatal” en la figura N° 5) es posible pensar un camino alternativo.

La propuesta tiene puntos de contacto con la tradición desarrollista de mediados del siglo XX, con la diferencia de que la nueva pone énfasis en los equilibrios fiscales, la integración sudamericana, y la promoción de la inserción activa en el mercado mundial, por oposición a la visión de economía cerrada del periodo 1930/1976.

De igual manera que su antecesora, la propuesta populista tiene un arco de intervención que combina lo económico –procesos industrialistas y modernizadores– con lo social, propiciando mediante sus medidas la movilización social, crucial para su viabilidad política. Pero, respecto a este último tema, y a diferencia del desarrollismo, si bien se mantuvo a los trabajadores como un sujeto social importante en la configuración del

²⁴ Un desarrollo de estos temas, en las que cada autor presenta diferentes perspectivas, puede verse en Thwaites Rey (2010), Bresser Pereyra (2007) y Plan Fénix (2010).

movimiento, se asignó un lugar igualmente relevante a un conjunto de organizaciones populares que, bajo el ala estatal, fueron estratégicas como herramientas movilizadoras y electorales.

De esta manera aparece el gasto público como un instrumento clave en las políticas redistributivas; de esta forma, el Estado es el principal encargado de contrarrestar la desigualdad económica y social mediante la provisión de asignaciones y subsidios sociales, la provisión de servicios de salud y educación pública, y el aseguramiento de la seguridad social para todos.

Adicionalmente el Estado organizó sistemas extendidos que se basaban en la economía social, el deporte, la cultura, el barrio, etcétera, y, con este soporte, se incorporaron al proceso social y político personas que las políticas de ajuste habían desvinculado del mercado laboral tradicional condenándolas, en muchos casos, a la indigencia y la marginalidad.

Por otro lado, además de buscar consagrar derechos tendientes a disminuir la desigualdad social, también dio cuenta de nuevas identidades o sujetos que no se corresponden con la disputa material de la sociedad sino con derechos individuales del orden de lo que Offe (1990) llamó valores post-materiales (como por ejemplo, las cuestiones de género o los derechos reproductivos).

2.2.4.1. La faz administrativa: de los neo-weberianos a otras visiones

A partir de los cambios latinoamericanos del nuevo milenio y las turbulencias mundiales post 2008, también se puso en entredicho el modelo de gestión pública generando lo que ha dado en llamarse el *bigbang paradigmático* (Felcman y Blutman, 2011: 43).

Es difícil sacar conclusiones definitivas, pues en el mundo académico todavía están en proceso de revisión los postulados de la Nueva Gerencia Pública; mientras que algunos esperan correcciones en el margen –por ejemplo, una revisión crítica de logrado con el traspaso de herramientas de la gestión privada–, otros postulan que vendrán cambios profundos vinculados a un retorno de una remozada tradición weberiana y, finalmente, otros anticipan una hibridación entre ambos: por ejemplo, circunscribir la utilidad del NGP a las empresas públicas o incorporar elementos de gestión por resultados a estructuras de tono weberiano.

En el caso de América Latina, la crítica desde posiciones neo-weberianas se ha apuntalado en la inexistencia de burocracias racional-legales que sirvan de base material para las políticas de NPM, por una parte, y en el bajo resultado de la implementación de modelos gerenciales, por la otra.

La razón fundamental es que estos críticos consideran que en América Latina sólo se tomaron las apariencias formales de la dominación racional-

legal, pues en ausencia de los elementos sociales-económicos-políticos necesarios, los que se desarrolló mayormente fue un sistema mixto, cercano a lo que Weber llamó “burocracia patrimonial”.

Sin un núcleo duro potente, que a partir de formas burocráticas –i.e. a partir de respeto de reglas conocidas por todos– garantice el Estado de derecho, las ideas gerenciales podrían poner en riesgo elementos básicos de la estatalidad. Es que un sistema que promueva que los funcionarios actúen en función del interés público difícilmente pueda inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado.

Para garantizar la defensa de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático. En otras palabras, parecería ser que no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que es más funcional a la realidad latinoamericana.²⁵

Siguiendo los análisis de la crítica neo-weberiana a la Nueva Gerencia Pública, queremos destacar la idea de que la burocracia es una estructura básica, tan fundamental que sólo sobre ella se puede pensar en abordajes post-burocráticos. Sin embargo, se reconoce que estos elementos extras son imprescindibles a causa de las características de la sociedad contemporánea: fragmentación social, nuevas relaciones interpersonales basadas en las TICs, desterritorialización de la producción, entre otras situaciones a considerar.

Frente a estos desafíos, el *neo weberianismo* se plantea una agenda renovadora de la burocracia, destacando los siguientes puntos:²⁶

- Conducción a partir de valores compartidos, por oposición a visiones unidireccionalmente fiscalistas y/o tecnocráticas
- Equilibrio entre lo técnico, la participación ciudadana y lo político institucional, con preeminencia de éste último factor, que estaría encargado de una meta-gobernanza (por oposición tanto a la centralidad del mercado como a la dominación burocrática)
- Defensa de la idea de la singularidad de cada administración pública: no hay recetas universales (como las postuladas tanto por la

²⁵ Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han hecho a la posición *gerencialista*, y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

²⁶ Sobre la base de Estévez (2001), Felcman (2010), Felcman y Blutman (2011) y Larrouquié (2017),

NGP como por el modelo burocrático tradicional); cada país posee un acervo y una cultura estatal propias que deben respetarse.

Para terminar esta sección hacemos notar que la profundidad de los debates –que como dijimos al principio de la sección, están en pleno desarrollo– tal vez fue la razón por la cual no se instaló nítidamente, durante la etapa populista, un modelo de gestión pública diferenciado de la NGP.

Ha habido sectores de la administración pública cuya configuración dinámica de funcionamiento cambiaron notoriamente y otros en los que los cambios fueron o muy superficiales o formales. Puede decirse que, en términos generales, la estructura jurídica y la cultura organizacional de las administración pública argentina –i.e. modelo de gestión– no tuvieron un cambio equivalente al que se desarrolló en la configuración y el patrón de intervención.

Síntesis 2ª parte

En este apartado se abordó el tema del Estado, cuya comprensión y conceptualización remite, inevitablemente, a un marco social más amplio en el cual éste se inserta y con el cual, a la vez, mantiene una relación de co-determinación.

Para la exposición nos basamos en el análisis desarrollado por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, que conciben una dimensión política (cuyos objetos son el patrón de intervención estatal, las relaciones entre el Estado y la sociedad y la reproducción social), con una dimensión administrativa (encaminada a analizar su aparato organizacional) más las múltiples relaciones que pueden establecerse entre ambas.

Derivada de esta triada Sociedad, Estado y administración pública, a lo largo del trabajo se utilizaron tres dimensiones que llamamos “configuración social”, “patrón de intervención” y “modelos de gestión pública”.

A partir de estos conceptos, y haciendo una línea de base, describimos esquemáticamente, cuatro momentos diferenciados para nuestro país:

- Desde la crisis del '30 hasta las últimas tres décadas del siglo XX, un momento que se distingue por una marcada centralidad estatal.
- Desde la década del '70 hasta cerca de fin de siglo, caracterizado por el desguace de su capacidad interventora y un proceso de financiarización del gasto público, propia del giro neoliberal.

- Hacia fines del siglo XX, en donde comienzan a una conceptualización nueva que pone el foco de atención sobre nuevos equilibrios y formas de articulación Sector Público / Mercado / Sociedad Civil.
- Hacia principios del siglo XXI, que surge una crítica radical del proyecto neoliberal y comienzan a desplegarse nuevas formas de intervención estatal.

En cada uno de ellos, sostuvimos que es posible advertir diferencias cualitativas en los tres elementos señalados –configuración social, patrón de intervención y modelo de gestión pública– los que se vincularon y organizaron de una manera particular. Desde estos conceptos –y estos antecedentes– es que construiremos los escenarios futuros.

TERCERA PARTE

LOS ESCENARIOS FUTUROS

Palabras clave

Escenarios Futuros - Ortodoxia - Heterodoxia - Estado - administración pública

Preguntas orientadoras

- ¿Qué elementos principales tienen los escenarios futuros a nivel mundial?
- ¿Qué papel cumplirá América Latina en los escenarios que se avecinan?
- ¿Cuáles son los modelos de la ortodoxia y de la heterodoxia?
- ¿Qué se espera para el Estado y la administración Pública?
- ¿En qué se diferencian y en qué acuerdan los futuros del Dogma Vigente, el Camino Sinuoso y el Regreso al Futuro?
- ¿Cómo se ve el Estado desde las versiones utópica y distópica?

En esta tercera parte nos adentramos en el análisis de los diferentes escenarios futuros. Trabajaremos en tres escenarios de creciente especificidad: el mundial, el de América Latina y el del Estado en el subcontinente.

A riesgo de ser reiterativos, volvemos sobre nuestra forma de abordar el futuro: ni está determinado de manera absoluta ni es completamente errático.

Si bien un abordaje racional puede aportar paisaje relevante sobre el porvenir de la organización social, ni éste es completo ni tenemos herramientas para determinar si será definitorio de los eventos por venir. La

voluntad humana no se rige solamente por la razón –también por el deseo y la imaginación, entre otras fuentes– pero no es insensato apelar a aquélla, pues la conciencia permite asumir colectivamente los riesgos que enfrentaremos. Por otro lado, proyectar el porvenir no es un ejercicio libre e inocente, pues en esa proyección influyen las condiciones materiales, históricas y simbólicas. Además, el posicionamiento de gobernantes, especialistas y ciudadanos respecto del futuro –con su propio imaginario utópico o distópico–, se elabora a partir de sus respectivos lentes ideológicos: intereses, miedos y esperanzas.

Es más: las disputas sobre las acciones a seguir en el presente inmediato no sólo están respondiendo a ventajas a obtener en el presente, sino también a versiones sobre el futuro deseable.

3.1. ¿Hacia dónde va el mundo?

En esta sección haremos una sucinta revisión de los escenarios que se vislumbran para el mundo. Las equívocas señales políticas y económicas –producto de la crisis del 2008 y su difusa decantación posterior– generan toda una serie de interrogantes acerca del futuro, por lo que las certezas que se daban antes de esa fecha se han disuelto.

Por sobre las diferencias entre las posturas ideológicas, y tomando el concepto de escenario futuro que definimos en la primera parte,²⁷ sintetizamos algunos elementos de lo que, se espera, será el escenario mundial hacia el año 2030. Se trata de un resumen de los elementos que, más allá de los derroteros que pueda seguir la crisis, generan algún grado de acuerdo entre los analistas de escenarios futuros (Millennium 2012:30; BID, 2016: 35; CEPLAN, 2015; Ramíó Matas 2015: 13; Montero Olivares, 2014: 361, CEPAL, 2016):

1. Educación e información: Se alcanzará la universalización de la alfabetización, se avanzará en la igualación de los niveles educativos entre hombres y mujeres, y habrá una mayor demanda de educación superior. El crecimiento del número de usuarios de Internet –aunque todavía con importantes brechas territoriales– implicará el acceso a mayor información para amplios sectores de la población (sobre todo en Asia y África).

²⁷ Repetimos: es particularmente importante distinguir lo probable de lo deseable, mientras lo primero es posible que ocurra si no se atraviesa “un cisne negro”, en el segundo caso se trata de la citada “colonización del futuro”. Por otro lado, de más está decir que los que pronostican en el futuro cercano una catástrofe económica, social o ecológica no acuerdan con las proyecciones que exponemos a lo largo del presente capítulo.

2. Evolución política: Alrededor del cambio societal en curso ocurrirán transformaciones políticas cuyo sentido y profundidad son difíciles de prever. Sólo hay coincidencia generalizada en que se incrementarán las demandas de participación efectiva, la defensa y promoción de los derechos políticos y que se extenderán las demandas de género y diversidad sexual. El aumento exponencial en la interacción y conectividad de sociedades, organizaciones e individuos generará tensiones sobre las brechas de acceso, ingresos y de desarrollo, así como también tensiones entre las distintas culturas.
3. Creciente importancia de los recursos naturales: El crecimiento demográfico y económico y el cambio climático provocarán que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. La incorporación de buena parte de la población de Asia y África a la clase media, en paralelo a una disminución de la disponibilidad de calorías, propiciará un aumento de precios de alimentos.
4. Presiones sobre el ecosistema mundial: La demanda sobre los recursos naturales instigará a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y la flora natural. Por ejemplo, es posible que el cambio climático impacte sobre el derretimiento de glaciares, el desplazamiento de la actividad pluvial y el agotamiento de los acuíferos, lo que podría llevar a crisis en el abastecimiento de agua y, consecuentemente, dificultades en algunos países para garantizar la seguridad alimentaria.
5. Cambios en la demografía mundial. Serán notorios, particularmente en dos aspectos: a) un ascenso de las migraciones y de las tensiones interculturales consecuentes, y b) un envejecimiento poblacional que podría llevar a crecientes necesidades de recursos para financiar la previsión social y la salud.
6. Los nuevos desarrollos tecnológicos seguirán transformando nuestra vida cotidiana y nuestra cultura. No se detendrá la revolución en casi ninguno de los campos del conocimiento técnico, y los diseños incluirán algunas novedades, como la rutinización en el uso de biotecnología. Se espera que para las próximas décadas se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en la primera década del siglo XXI.
7. La era de las megalópolis: En 2030 cerca del 25% de la población residirá en las 600 mayores ciudades del mundo, donde se generará

el 60% del producto. Habrá fuertes presiones sobre las condiciones de competitividad, orden social, sostenibilidad y gobernabilidad de estas urbes. En este ámbito se espera que se generen muchas de las novedades políticas que citamos en el punto 2 de este capítulo.

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

Los especialistas consideran que buena parte de estas proyecciones mundiales pueden trasladarse, *mutatis mutandis*, a América Latina. El escenario regional agrega algunos elementos que abren ventanas de oportunidad y, claro está, también escenarios de riesgo. Un resumen de ellas se presenta a continuación:²⁸

- Seguirá siendo una de las regiones más urbanizadas del mundo, habitadas mayoritariamente por clases medias. El 90% de la población mayor a 11 años tendrá acceso a internet.
- Tendrá una demografía favorable (bono demográfico), por la disminución de la fertilidad que le permitirá mantener una *ratio* positiva entre trabajadores y dependientes (aquellas personas que son demasiado jóvenes o demasiado viejas para trabajar).
- Recibirá beneficios de su posición geopolítica favorable, con vías marítimas directas respecto al continente emergente (Asia) y el por surgir (África). De ambos se espera que sean los grandes dinamizadores de la demanda mundial.
- Tendrá el desafío de enfrentar la inserción territorial de varias de las principales organizaciones mundiales del crimen que podrían devenir en estructuras más poderosas que algunos gobiernos.
- La aplicación de tecnología permitirá el continuado incremento de la producción agrícola. Por ejemplo, Latinoamérica resultará en el mayor productor de biocombustibles. Los precios de los alimentos crecerán al doble en términos reales (entre otras razones, debido al desplazamiento hacia la producción de biocombustibles).

²⁸ Sobre la base de BID (2016: 18 y ss), CEPAL (2016) y Millenium (2012: 11), en este último caso en base a rondas Delphi con expertos del subcontinente.

- También habrá situaciones complejas en el sector, como por ejemplo la desaparición del 75% de los glaciares en los Andes. Esto hará quebrar a buena parte de las economías ligadas a ellos y producirá migraciones masivas hacia las ciudades (por ésta y otras situaciones se espera que las migraciones humanas doblen los niveles actuales).
- Otra área económica de gran dinamismo será el turismo, que se podría quintuplicar con respecto a los niveles de 2010 (incluyendo ecoturismo).
- Las nuevas generaciones tendrán más conciencia de sus derechos y mayor capacidad para exigir su cumplimiento. Irrumpirán en la sociedad latinoamericana nuevos comportamientos, actitudes y valores, en defensa del planeta, de la diversidad racial, sexual, étnica, generándose nuevas relaciones sociales y actitudes políticas. Se espera que la ciudadanía amplíe su empoderamiento a la vez que aumente sus demandas de participación y bienestar, con el consecuente desafío a la gobernabilidad actual.
- La democracia enfrentará diversos futuros posibles en base a cómo evolucionarán las estructuras de poder, las instituciones democráticas y la cultura política se desarrollarán de forma interdependiente con la participación ciudadana, el desarrollo económico y la inclusión e integración social. Se corre el peligro de que en el futuro se polaricen las disputas sin que ninguna fuerza se consolide en el poder (“empate catastrófico”) o que, por el contrario, se ritualice el funcionamiento democrático, quedando asociado a elecciones con pocas opciones.

3.2. Las diferentes ideas en debate

Establecidos los puntos de consenso, a continuación haremos una primera aproximación a las ideas en debate. Adelantamos que se trata de una construcción propia –basada en un rastreo bibliográfico– que sintetiza las perspectivas de una amplia gama de autores y escuelas en tres enfoques globales que nos servirán de base para analizar distintas facetas del futuro estatal.²⁹

²⁹ Un seguimiento más minucioso de la bibliografía que nos sirvió de base para sintetizar los tres enfoques permitiría dividirlos en un importante número de subgrupos (En Cao, Laguado y Rey (2016) se trata el tema en profundidad). Como veremos más adelante, también hay otras perspectivas que han quedado por fuera de nuestro análisis: incorporarlas llevaría al análisis de cada faceta estatal a una complejidad inmanejable.

Iremos describiendo con creciente profundidad, en lo que resta del presente texto, cada uno de estos tres enfoques. Ellos encarnan, respectivamente, un diferente plexo de valores para abordar lo social, un diagnóstico distinto de la situación actual y, consecuentemente, un herramental distinto para gestionar el Estado.

Cabe acotar que esta descripción remite a tipos ideales. En los hechos concretos, el despliegue de los diferentes proyectos –aún en los casos en que el gobierno estuvo protagonizado por fuerzas políticas que adherían explícitamente a una de las tres perspectivas– no fue puro: junto a la línea principal de trabajo, se desarrollaron, sectorialmente o combinado con ellos, elementos de los otros tipos ideales.

Son ellos, brevemente:

1. Dogma Vigente (ortodoxia): Se trata de un modelo refinado, con altos grados de consistencia interna. Está asociado al papel central del mercado y tiene sus principales mentores en los países del OCDE y los organismos multilaterales de crédito (i.e. Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio). En términos generales, plantea políticas de continuidad en lo que refiere a instrumentos y herramientas estatales. El nombre de “Dogma Vigente” se debe a que, por una parte, tiene un discurso cerrado al cambio y por ello se presenta como incuestionable (en este caso, dada su argumentación basada en un alto determinismo); por otra parte, el adjetivo “vigente” apunta a señalar que, a diferencia de las otras dos corrientes, mantiene una acogida en general favorable en el *establishment*.

Europa en los 80 y América Latina en los 90 han sido campos de experimentación de este modelo. Frente a él han surgido diferentes posiciones críticas que agruparemos en dos grandes tipologías.

2. Camino Sinuoso (heterodoxia reformista): Este conjunto de ideas, que fue desarrollado por la social democracia europea a partir del colapso del mundo soviético, la cuasi desaparición de su tradicional base electoral obrera y el surgimiento de nuevas problemáticas –i.e. ecológica, de identidad sexual, de derechos a la información– pone el centro de gravedad de su teoría sociológica y política en la sociedad civil. Plantea reformas y continuidades en lo que hace a la visión liberal tradicional.

¿Por qué lo hemos llamado “Camino Sinuoso”? Las posturas socialdemócratas han ido modificando sus posiciones tanto en relación con la defensa o no de ciertas políticas públicas, como en la misma definición de los sujetos a quienes convocar como fuerza política. Así, su recorrido no

ha sido recto o claro, sino sinuoso, ya que es fácil detectar oscilaciones de sus posiciones entre el socialismo y el liberalismo.

Líderes como Tony Blair o Felipe González fueron cambiando sus discursos y ajustando sus políticas con el casi único criterio de evitar enfrentamientos frontales entre los factores de poder que presionaban a sus gobiernos, y la histórica base electoral de carácter obrero y popular de sus partidos. Chile es el país de América Latina en que, con rasgos más definidos, se ha aplicado este modelo.

3. Regreso al Futuro (heterodoxia radical): en este caso se postula la necesidad de hacer profundos cambios en el patrón de intervención estatal, recuperando y remozando herramientas y análisis keynesianos y marxistas.

Se caracteriza por resaltar el carácter fundamental del intervencionismo estatal en la tarea de reconstruir un programa que represente los intereses de los sectores populares. El nombre de “Regreso al Futuro” alude al hecho de que la centralidad del Estado en la vida social fue un fenómeno ya conocido en el siglo XX; el oxímoron del nombre alude a esta vuelta que ya no es al pasado, aunque lo parezca: no se puede volver al pasado, por una parte y, por otra, es posible aprender de la historia.

Aproximaciones a este modelo se han puesto en marcha en diferentes países de Asia y América Latina durante la primera década del presente siglo.

Una primera presentación de las diferencias entre estas tres perspectivas se presenta en la Figura N° 7.

Figura N° 7

Principales tomas de posición frente al Estado de tres perspectivas

Período	2017 → 2030		
Configuración	Ortodoxia	Heterodoxias	
	Dogma vigente	Camino sinuoso	Regreso al futuro
Objetivo	Superar la anomalía, retorno al ajuste estructural	Correcciones sobre el modelo ortodoxo	Nuevo patrón de intervención
Patrón de intervención estatal	Bajo: Centrado en lo mercantil	Medio: Centrado en la sociedad civil	Alto: Centrado en la autonomía estatal
Modelo de gestión pública	Nueva gerencia pública	Participativo	Neo waberiano

Fuente: Elaboración propia

Las visiones ortodoxas se caracterizan por asignar un carácter pasajero a las turbulencias que estamos atravesando, las que se superarían con la aplicación más estricta de los principios y recetas que se propusieron en la era neoliberal. Estas turbulencias, por otro lado, habrían surgido por coyunturas excepcionales o por razones de tipo instrumental. Por ejemplo, la crisis del 2001 de Argentina habría obedecido a “errores de apreciación, de decisión y gestión cometidos [...], y por ello en alguna medida evitables [...]; la crisis económica, si bien aguda, podría haber tenido un desarrollo muy diferente si no hubiera sido por el rosario de despropósitos que fue dejando a su paso el gobierno [...]” (Novaro, 2002: 19 y 20).

Desde esta perspectiva se plantea que no es necesario pensar en un nuevo paradigma para el Estado –sólo *aggiornar* algunas herramientas a los adelantos tecnológicos, principalmente los desplegados alrededor de las TICs–, ya que siguen siendo vigentes los criterios que guiaron las políticas que por décadas han sido convalidadas en todo el mundo.

Frente a ellos, otros autores plantean la necesidad de renovar el instrumental conceptual con que se aborda la problemática estatal. Su planteamiento se basa en que consideran que las políticas del Dogma han desencadenado efectos indeseados que es necesario corregir, así como también porque el desarrollo tecnológico y social abre una oportunidad para dar un salto de calidad en la participación ciudadana.

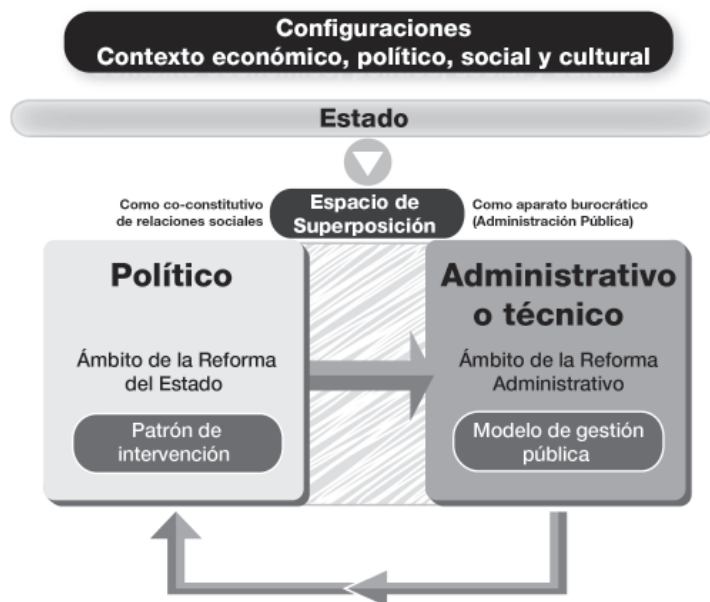
Por último, otras aproximaciones consideran que el *crack* económico, social y político de América Latina en los albores del siglo XXI y en buena parte del mundo desarrollado a partir del año 2008, están indicando una nueva situación epocal, asimilable a otras, tales como las disparadas por la crisis del comercio exterior en el 30 o la del petróleo a inicios de los 70. Para quienes sostienen esta hipótesis, es necesario pensar en nuevas ideas, herramientas y modelos de gestión para el Estado.

Por ejemplo, para Ramió Matas (2017: 11) el futuro de la administración pública está asociado a un modelo de gobernanza que puede derivar en tres alternativas posibles:

- Incremental, con cambios paulatinos y con pérdida de peso de la administración pública y crecimiento del sector privado.
- Institucionalizada e inteligente: en red y con alto perfil de la sociedad civil y la administración pública.
- Institucionalizada e inteligente: igual al anterior, pero con mayor expansión del Estado.

Como puede observarse, estamos ante diferentes pronósticos de “configuraciones” (según nuestra definición realizada en la sección 2.1.) dado el distinto momento histórico en lo político, lo económico, lo social y lo cultural (ver Figura N° 8).

Figura N° 8
Configuraciones como parte de nuestro esquema de análisis



Fuente: Elaboración propia

De aquí hasta el final del presente capítulo haremos una aproximación a las diferentes configuraciones anticipadas por parte del Dogma Vigente, el Camino Sinuoso y el Regreso al Futuro. Pero antes de ese ejercicio, citamos brevemente otras perspectivas que también hacen oír su voz en la disputa por el futuro.

3.2.1. Otros modelos, otras visiones

Como señalamos existen tres perspectivas con mayores probabilidades de concretar un programa estatal: Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Volver al Futuro. Existen, sin embargo, otras “familias” ideológicas que, según nuestro criterio, tienen menos posibilidades de transformarse en las ideas rectoras de la organización estatal en los próximos años. Independientemente de nuestra opinión, ellas no pueden descartarse de forma definitiva, pues si bien estas tendencias hoy actúan en el margen, “cisne

negro” o cambio estructural mediante, pueden convertirse en el futuro inmediato en alternativas factibles.

Entre las perspectivas que hoy tienen esta posición secundaria citamos las relativas a autoritarismos y/o militarismos extremos, izquierdas de visión internacionalizante y seguidores de utopías de base ecologista o comunitarista. A continuación haremos un breve resumen de las ellas.

- **Militarismo - *Manu militari***

Puede estar asociado a las corrientes nacional socialista o al fascismo para mencionar los clásicos del militarismo. La seguridad nacional tanto externa como interna es fundamental para el mantenimiento de una sociedad nacional; para los que reivindican la *manu militari* no hay bien mayor que aquella seguridad y por lo tanto no tienen otro criterio que detenga o morigere el uso de una violencia que puede ser extrema, ya que conciben que el desorden puede conducir a la sociedad a formas decadentes o degeneradas. Estas posiciones pueden tener éxito al asociar las crisis sociales o políticas a la acción de un enemigo, cuya destrucción restablecería el bienestar. Con la excusa de las migraciones hacia Europa fuerzas de este signo han incrementado su peso electoral en el viejo continente.

- **Izquierda internacional - Sovietizando**

Basado en un enfoque internacionalista del pensamiento marxista, este planteamiento político considera que el modelo de dominación y, consecuentemente, la escala de lucha para su transformación es de orden global. De esta forma, subordina las estrategias de intervención al análisis de la situación internacional. Si este planteamiento alcanzara una presencia hegemónica, se producirían grandes turbulencias sociales y políticas de orden mundial, que terminarían echando por tierra los cimientos capitalistas. El esquema propugna por la construcción de una sociedad sin clases y la confiscación, a nombre de los trabajadores, de la propiedad privada de los medios de producción. Una vez logrado esto, la humanidad lograría establecer un sistema basado en la cooperación política y económica entre etnias, naciones y pueblos, a los que se reconoce iguales derechos sin negar sus diferencias. Este pensamiento postula que una vez removidas las estructuras capitalistas, los intereses de largo plazo de los pueblos son convergentes.

- **Ecologismo antiproductivista - el huerto urbano**

La necesidad de garantizar la sostenibilidad y sustentabilidad de los equilibrios ecológicos a nivel mundial se ha convertido en un tema de dominio público. En este contexto se ha desarrollado una corriente de

pensamiento que reflexiona sobre la bioeconomía y el postdesarrollo, promoviendo un cambio radical en los valores y en la organización de la sociedad. Estas ideas proponen disminuir, de manera controlada y racional la producción de bienes y servicios, con el fin de preservar los ecosistemas y, al mismo tiempo, construir una sociedad menos alienada por el consumo, que permita vivir mejor con menos. El argumento de estas corrientes para aunar voluntades es la inminente catástrofe del mundo natural, que conllevaría a la destrucción paralela de la vida humana.

Como señalamos podríamos mencionar más conjuntos de ideas que intervienen en el debate presente con miras a influir en la construcción del futuro. Desde lo que podemos visualizar hoy, las posibilidades de que alguna de las tres mencionadas alcance a cambiar los balances de poder, nos parecen remotas, pero no ignoramos que –repasando la historia del último siglo–, ha ocurrido que ideologías de presencia testimonial se convirtieran en potentes herramientas de poder en cortos lapsos de tiempo.

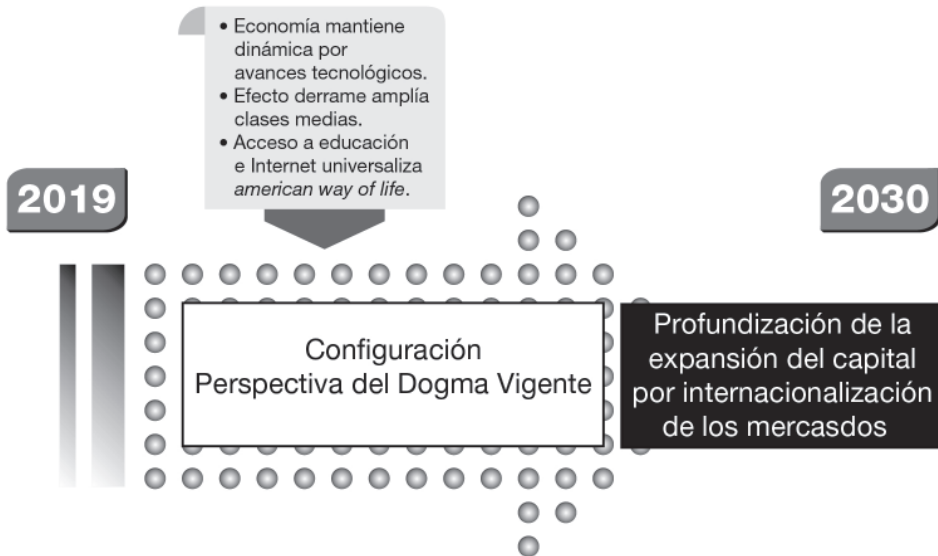
Por otro lado, ni siquiera las tres corrientes de ideas que trataremos con detenimiento a lo largo del libro –y más allá de que tienen abundante literatura de respaldo y han consolidado saberes y experiencias– constituyen modelos acabados y consensuados. Son más bien orientaciones generales que conviven en un ecosistema político y social en donde convergen con multiplicidad de perspectivas más o menos poderosas con las que establecen puentes de influencia recíproca.

Valga entonces esta sección para, además de presentar otras perspectivas de futuro, adelantar que más allá de la presentación esquemática que haremos del Estado y varias de sus dimensiones, se trata de núcleos conceptuales vivos, que seguramente sufrirán transformaciones hacia el futuro.

3.2.2. El contexto por venir en la mirada del Dogma Vigente

La mirada ortodoxa sobre América Latina prevé la profundización de las economías de mercado y la consolidación del modelo cultural globalizador. Esta mirada se despliega en toda una serie de trabajos realizados por futurólogos ligados a los organismos internacionales y multilaterales de crédito (BID, 2016; OECD, 2016; Millenium, 2012, CEPLAN, 2015 y 2015a). En la Figura N° 9 se presenta una síntesis de la configuración planteada en estos textos.

Figura N° 9 Escenario de configuración según el Dogma Vigente



Fuente: Elaboración propia

A grandes rasgos, estos trabajos prevén que, sin estar exento de tensiones y problemas, continuará el despliegue de la globalización y una profundización y extensión del rol del mercado en todos los órdenes de la vida social.³⁰ Los documentos citados –y los diferentes escenarios construidos en ellos– se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que marcan estos dos elementos, cuya conjugación los organismos multilaterales consideran deseable y altamente probable.

De esta forma se espera la profundización de ciertas tendencias vinculadas con un capitalismo que propicia la desregulación y liberalización de la economía –y, como contrapartida, el retroceso del Estado interventor–, la individualización del ciudadano, la internacionalización de la política y el auge de los estándares y normas internacionales que organicen los mercados y tipifiquen productos y procesos.

³⁰ Para dar una idea de lo que comentamos, el trabajo Millenium Project (2012) se inicia con referencias laudatorias firmadas por figuras tales como Enrique Peña Nieto, Fernando Henrique Cardozo, Álvaro Vargas Llosa, y Andrés Oppenheimer. y fue patrocinado, entre otros, por El Diwan de Su Alteza el Emir de Kuwait, Foro del Futuro de las Naciones Unidas (Corea del Sur), Fundación Rockefeller, Instituto de Políticas Ambientales del Ejército de los Estados Unidos.

El conjunto característico de la política económica se concentra en la innovación y la competitividad en un marco de economías abiertas con énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas hacia la oferta (Jessop, 2008: 366).

El escenario futuro construido por el Dogma Vigente es el resultante del desenvolvimiento virtuoso de las políticas neoliberales: la globalización liderada por el capital alimenta un crecimiento económico sostenido y permite el acceso irrestricto a bienes y servicios producidos en todo el mundo, a la vez que la competencia alimenta la productividad y el desarrollo científico tecnológico.

Con el fin de garantizar la previsibilidad y permanencia de las reglas de juego, el mercado aparecerá como la mejor alternativa frente a los problemas que generó el intervencionismo estatal durante el siglo XX (dictaduras, guerras, inflación, discriminación de minorías nacionales, culturales, de género, etc.). Los individuos tendrán amplia libertad para consumir en un espacio de competencia perfecta, en el que participan multiplicidad de firmas que interactúan y generan intercambios sin restricciones.

De esta forma el orden natural, óptimo y único posible, gira alrededor del mercado como el principal asignador de funciones, bienes y servicios. En el largo plazo, la previsibilidad de los contratos que surjan de las relaciones mercantiles estaría garantizada por Estados con fuerte anclaje institucional que tengan el aval de los organismos internacionales –OMC, FMI–, los cuales fijarán normas y estándares internacionales de los que cada Estado nacional será mandatario.

En cuanto a los individuos, predominará la preocupación por la libertad como eje organizador de la vida personal. Los ciudadanos seguirán siendo percibidos como ciudadanos-consumidores (Smith y Huntsman, 1997) y recibirán la misma consideración que las empresas en tal sentido.

En lo productivo, el elemento que distingue a las personas será su capacidad emprendedora individual (Rodríguez y Ciolli, 2011). El *entrepreneur* será el modelo a seguir, ya que representa los valores de una sociedad que estimula la salida individual y los deseos de superación a través de mecanismos de creatividad y transformación.

Las crecientes clases medias de la región serán particularmente proclives a incorporar este perfil de consumidor/emprendedor. Ellas serán las que pedirán reformas profundas en los sistemas de vigilancia, en el cumplimiento de la ley, así como mejoras en los sistemas judicial y de justicia penal (BID, 2016: 67 y 68).

Se espera que la centralidad mercantil, unida al despliegue de políticas de ajuste estructural, consolide la gobernabilidad de las sociedades de libre mercado por medio de la debilitación de actores colectivos que buscan

acrecentar su poder actuando en la esfera política, pues ellos constituyen una amenaza para la sociedad futura. Así, los sindicatos, las comunidades originarias, las redes campesinas, las economías solidarias, en alguna medida los partidos políticos y demás espacios de vinculación colectiva, tenderán a diluirse.

En cuanto a la situación mundial, se plantea la construcción de una gobernanza global organizada a partir de la globalización económica. Se prevé que esta globalización política se desarrolle en tensión con la económica, pero se postula que podrán mantenerse en niveles adecuados de gobernabilidad. Lo dicho tiene implícito un equilibrio internacional parecido al contemporáneo, con el sostén del liderazgo mundial de los EE.UU., tanto en lo que hace a la política militar y de seguridad, como a lo cultural —representando por la industria de entretenimiento— y financiero, con el dólar como principal moneda internacional.

Lo nuevo en la esfera global estará dado por la incorporación al mercado —como oferentes de bienes y servicios y como consumidores— de crecientes porcentajes de la población de África y Asia que, hasta el presente, mayoritariamente desarrollaban sus vidas excluidos de los circuitos mercantiles. En estos países, y en el resto del mundo, el desarrollo económico promoverá el creciente peso de las clases medias, las cuales se convertirán en el principal custodio de las libertades individuales.

Esta nueva clase media será más inmune a fanatismos religiosos, partidarios y nacionalistas, y a favor de internet; la masificación de la educación será la que lidere una nueva conciencia y cultura mundial.

Los escenarios utópicos del Dogma Vigente reflejan la concreción de los sueños globalizadores: liderazgo del capital, institucionalismo, libre comercio, gobernanza relacional (que implica que el Estado deja su rol de líder de la comunidad política).

Las oportunidades —económicas, geopolíticas— se potencian con la integración regional y la explotación de recursos naturales que, ante el cambio climático y el incremento de la demanda, permitirían a América Latina convertirse en el granero del mundo y en el principal líder verde del planeta. Paralelamente, las crecientes clases medias estabilizarán un escenario político desplazando actores que otrora se mostraron volátiles y explosivos (campesinado, clase obrera).

Se alcanzan resultados virtuosos con el set de medidas ortodoxas: libre comercio, reducción del intervencionismo estatal, desregulación, participación de usuarios y clientes de servicios públicos en ámbitos virtuales, y transparencia en la actividad estatal, que es proclive a la corrupción.

A partir de ellos, la economía –acicateada por los avances tecnológicos– mantendrá un crecimiento sostenido y al alcance de (casi) todos. Paralelamente, a partir de internet, de la masificación de la educación y del debilitamiento de las adscripciones religiosas, partidarias y/o nacionalistas, se desarrollará una conciencia y una cultura mundial que permitirá un liderazgo global de la mano de instituciones mundiales no muy diferentes del Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial.

De los muchos postulados con que se construye esta propuesta, quisiéramos remarcar dos, que señalan perspectivas adicionales desde dimensiones diferentes. Uno de ellos refiere a la capacidad del Dogma Vigente para responder a los desafíos ambientales. Si bien, en general, el despliegue económico bajo sus normas es criticado por su incapacidad para enfrentar los problemas medioambientales, algunos actores importantes (por ejemplo, el Banco Mundial, Mercado Común Europeo), consideran central esta dimensión y esperan que los desafíos actuales se superarán generando mercados ambientales (i.e. bonos de carbono) y diferentes regulaciones que pueden desplegarse sin cambiar de raíz sus supuestos.

El otro postulado es el da la necesidad de desarrollar tecnologías para anticipar el futuro ya sea para resolver problemas estructurales (pobreza, alimentos, valor agregado, etc.) como para proponer elementos de despliegue económico y político con democracia digital y en red.

Pero para la versión más extendida del Dogma Vigente, estas son variables dependientes de las reformas pro-mercado, que se reconocen difíciles y sus resultados no necesariamente lineales.

En el subcontinente se recomienda, en un futuro utópico, superar la baja productividad del trabajo, el rol nocivo de las fuerzas populistas y los desafíos del crimen organizado. Si no se cuidan estos factores, es posible que, en la transición hacia el futuro, se generen bolsones de pobreza y marginalidad y alrededor de ellos se construyan fuerzas que obstruyan la marcha de las reformas. Si ocurrieran las turbulencias, el modelo sugiere insistir y profundizar las instituciones mercantiles, evitando caer en el intervencionismo estatal. Si esto sucediera, se condenaría al país que lo hiciera, pues la burocracia obstruye la creatividad individual, dificulta el comercio y espanta a los inversores. El intervencionismo haría caer al país en el atraso, el aislamiento y el provincialismo.

La proyección distópica del Dogma Vigente se origina en la posibilidad de que sus recomendaciones no sean seguidas con la suficiente templanza. Si no se siguen sus sugerencias es posible la recaída en la demagogia populista: bajo su égida los países quedarán congelados en el atraso, con

bolsones de marginalidad en los que se reproduce la corrupción, la cual, a su vez, fomenta el florecimiento de economías delictivas.

De esta forma, la colusión entre los bolsones de marginalidad y el intervencionismo estatal –que serán profundizados por el aislamiento y la falta de dinamismo de la economía resultante– serán caldo de cultivo para que florezca el fanatismo y aumente la corrupción.

En los casos más extremos de degradación se pueden llegar a generar situaciones políticas explosivas: inestabilidad general e, incluso, de violencia social.

3.2.2.1. Cuatro escenarios ortodoxos

Millenium (2012) construyó cuatro escenarios para el año 2030 en América Latina, usando el eje tecno-económico en la posición vertical y el eje socio-político en la posición horizontal³¹ de un plano cartesiano. Los glosamos aquí, brevemente, porque consideramos que ayudarán al lector a hacerse una idea cabal de los anhelos y temores que se incuban desde la perspectiva del Dogma Vigente.

Los cuatro escenarios son presentados bajo la forma de informes o conferencias realizadas en el año 2030 por políticos, académicos e investigadores analizando la situación actual de ese momento.

Escenario 1, “Mañana es hoy: Éxito latinoamericano”. La exposición del tema se hace a partir de un discurso del presidente de la “Unión Latinoamericana” en 2030.

Una época de prosperidad se abrió a partir del modelo chileno que fuera copiado por Brasil y México (46), lo que les permitió a estos países aprovechar las decisiones de la “Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual e Internet 7.0 [que] ayudaron [a] asegurar que el conocimiento se expanda rápidamente de un país a otro” (48).

A estas decisiones se sumó la proliferación de negocios particulares vía internet, la incorporación de tecnología para dar valor a la biodiversidad andina y amazónica, el cuidado del medio ambiente latinoamericano (que en este momento es el “más saludable del mundo”).

Estos éxitos se vieron apalancados por una situación mundial favorable y el creciente peso de las minorías hispanas en EE.UU., que se tradujeron en el primer presidente de ese país de origen latinoamericano. En general hay una *latinización* del resto del mundo (47).

³¹ A partir de aquí, los números entre paréntesis remiten a las páginas de este texto.

Si bien las desigualdades locales y regionales han sido un tema difícil, se han logrado resultados satisfactorios por “la cooperación internacional y las buenas políticas públicas [que] han permitido un círculo virtuoso de desarrollo y mejora de las condiciones de vida” (50).

Escenario 2, “Tecnología como ideología”. Presentado en un “Foro de una Universidad Latinoamericana” en junio de 2030. El texto se despliega bajo la forma de un debate entre una evaluación positiva y otra negativa sobre la situación de América Latina y se centra en una discusión respecto de los efectos de la implantación de diferentes tecnologías.

La crítica se centra en que si bien “los niveles de vida en nuestra región han mejorado aún más de lo que podríamos haber esperado hace veinte años [...] es igualmente evidente que han dado lugar a una mayor concentración de la riqueza; han creado expectativas que no pueden ser plenamente satisfechas; y han ampliado la brecha social y económica entre las clases” (51). La crítica manifiesta que los problemas surgen del hecho de que las empresas internacionales utilizan su poder para socializar costos, apropiarse de la diversidad biológica y dañar el medio ambiente (53).

La defensa sostiene que si bien “Muchos puestos de trabajo locales ‘tradicionales’ fueron sacrificados en aras de competir en el mercado mundial [...], las capacidades que ofrecen las nuevas tecnologías proporcionan un medio de empleo que no existía antes” (52).

Como rasgo positivo, se sostiene que “los líderes carismáticos [...] del pasado que fueron apoyados en el clientelismo y la demagogia, han caído debido a la presión pública”. El informe del Foro menciona una crisis de gobernabilidad en el año 2020, en donde “hubo serios intentos para controlar los vastos recursos para las compras gubernamentales y los medios de comunicación”. Pero esto fue evitado por “la gente de ideas afines en todo el subcontinente [que] se reunió en el ciberespacio y formaron bloques transnacionales” (53).

Escenario 3 - “Región en llamas”. Presentado por un “Comité Secreto de Seguridad” como informe reservado, en julio del 2030.

El informe comienza con la noticia de que “el último de los grandes periódicos independientes en Latinoamérica fue incendiado en su totalidad. Todos sabemos que ya no hay periódicos o fuentes de información confiables en el continente” (58).

Se presenta el subcontinente como dominado por las mafias de las drogas, con Bolivia, Colombia y Perú como lugares de cultivo; Colombia y México, como los que manejan la gestión gerencial y Brasil, Ecuador, México y Venezuela como tomados por diferentes carteles. La guerra de

la droga es algo cotidiano, y sus sicarios asesinan extranjeros y secuestran personas. “La magnitud del problema de la delincuencia parece estar fuera del control de cualquier organismo [...]. [...] muchos, si no la mayoría de los gobiernos, son corruptos y tienen vínculos estrechos con el crimen organizado transnacional” (60).

Sobre el final, y para remarcar la importancia del presente en estos trabajos, el informe remite a la llamada “primavera árabe”,³² que estaba en pleno desarrollo en la época de producción del informe (“revoluciones sociales en contra de los dictadores y los funcionarios corruptos en África y el Medio Oriente en el año 2011”). Estos eventos, comenta el informe reservado, “fueron una advertencia importante” (62).

Y centra el origen de la descomposición en “dictadores [a los que] no les importan las necesidades de la población y han sucumbido a la presión y al dinero de los grupos criminales. Los dictadores se sienten mesiánicos y están aferrados a sus patrones feudales. Desean evitar ser juzgados por la Corte Internacional de Justicia por el robo y la violación de los derechos humanos en sus respectivos países. Los funcionarios corruptos se benefician a expensas de la población; sus riquezas crecen mientras la pobreza y la miseria del pueblo permanecen” (62).

Esta visión distópica guarda relación con el escenario que la CEPAL (2016: 15) denomina “democracia en agonía”, y que se caracterizaría por:

- Estructura de poder: predomina el poder del crimen organizado. Los dirigentes carecen de voluntad y/o poder para enfrentar al crimen organizado y los ciudadanos se enfocan en la auto-protección. La crisis de seguridad pone en primer plano y justifica soluciones autoritarias y represivas.
- Instituciones democráticas y cultura política: se ven menoscabadas las instituciones y se establecen estructuras de gobernanza que debilitan los ideales democráticos en muchos territorios. El crimen organizado penetra al Estado y a los poderes judiciales generalizando la corrupción y la impunidad.
- Participación ciudadana: temor, auto-censura y degradación de los valores cívicos.

³² Refiere a una serie de manifestaciones populares en países árabes en los años 2010/13, que acabaron con varios gobiernos y produjeron una crisis de gobernabilidad en la región. Hubo numerosas denuncias de la intervención de potencias occidentales en ellas. El creciente caos en los Estados árabes propició la aparición del Estado Islámico.

- Rol del Estado en la economía: los mecanismos de promoción y redistribución del ingreso que despliega el Estado son inoperantes. El crimen organizado compensa las carencias en los servicios gubernamentales, siendo visto como un proveedor de servicios públicos, paz y estabilidad.
- Integración regional: el crimen organizado se beneficia de redes integradas regionalmente, mientras que los acuerdos inter-gubernamentales para su combate son lentos y poco efectivos.

Escenario 4 - “La Red: Muerte y renacimiento”. Presenta un escenario de profunda crisis que ha podido ser superada a través de cambios paulatinos.

El documento empieza relatando la historia de una unión embrionaria latinoamericana que entra en crisis como consecuencia de un colapso generalizado, ocurrido por “los arraigados sistemas socio-políticos que estaban en mayor o menor grado en conflicto con intereses sociales emergentes y los valores que surgían de esa unión embrionaria y su vocero el Cyber 1.0” (63).

La crisis decanta en una situación con muchos puntos de contacto con los descritos en el escenario 3: corrupción estatal y crimen organizado forman una conjunción (“narco democracia” [65]) que termina por arrastrar a todo el sistema social.

“En esta época caótica de corrupción, exclusión, fragmentación cultural, daño ecológico, además del control de información, comunicación, energía y materias primas por carteles ilegales” surge Cyber 2.0, que lidera un movimiento en red que promueve tecnologías verdes, distribución de energía limpia y que recibe el apoyo de “grandes inversiones de los fondos de pensiones y de capital de riesgo de todo el mundo” (66).

Los cuatro escenarios construidos que acabamos de resumir se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que los organismos multilaterales consideran como caminos posibles. La utopía es la integración dinámica y plena al mercado mundial, accediendo a todos los beneficios de la globalización sin el distorsionante intervencionismo estatal.

El ejercicio es interesante porque muestra la convergencia –en diferentes escenarios– de los miedos y esperanzas de los grupos tradicionalmente dominantes de la región.

3.2.3. El contexto en las miradas heterodoxas

Sin la extensión ni la difusión de los trabajos desarrollados por la ortodoxia, visiones alternativas a las del *establishment* crearon sus propias

prospectivas. De ellas trabajaremos particularmente con las de Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015 y 2017) y Medina Vásquez y otros (2014), y en menor medida Jessop (2008 y 2016).

La mayoría de estos trabajos toma nota de cierta tendencia a salir del camino neoliberal –presente en la actualidad de algunos países emergentes asiáticos y latinoamericanos– y analizan de qué forma podría consolidarse esta *desviación* en un desarrollo futuro.

Los escenarios presentan pautas menos unificados que las que describimos en el acápite anterior, lo que en alguna medida es inevitable pues ni constituyen dogma ni están asociados orgánicamente a un solo sujeto poderoso que emita un contenido consistente.

En lo que si existe unanimidad en estas miradas es la actitud crítica frente a las dificultades que existen para que la utopía ortodoxa pueda desplegarse en los términos que se comentaron en el acápite anterior. Asimismo, existe algún consenso acerca de los resultados distópicos que se producirán de llevarse adelante las acciones postuladas por el Dogma Vigente.

Uno de las primeras falencias que tendría el proyecto ortodoxo estaría en la pérdida de peso relativo de las que fueron potencias hegemónicas en el último tramo del siglo XX o, lo que es lo mismo, se destaca que el futuro orden mundial será necesariamente multilateral, por oposición a la solitaria hegemonía norteamericana, que el Dogma Vigente presupone tendrá, todavía, larga vida.

Los escenarios futuros esperan la configuración de un mundo regional. Por ejemplo, Ramió Matas (2015: 14) prevé un entorno liderado por grandes países con dimensión continental –China, EE.UU., India y Rusia– y macroregiones que aglutinen países que de otra forma tendrían un protagonismo marginal en la arena internacional: Unión Europea, América Latina, Asia oriental y un área más desestructurada que agrupe a los países árabes.

Estos cambios tendrían especial significación en América Latina, históricamente ligada a las potencias occidentales, con fuerte lazos con lo que es hoy la principal potencia mundial. Los cambios en los equilibrios mundiales –que describiremos a continuación con algún detalle– abren interrogantes acerca de su situación geopolítica en el mediano plazo.

Desde esta visión se apuesta a que sobrevendrá un potente mundo de naciones –paralelo y en tensión– con instituciones internacionales que regularán la relación entre ellos (ONU, OMC, FMI, Banco Mundial o las que surjan en su reemplazo), que dejarán de funcionar como delegadas de los EE.UU.

Una primera visión de esta situación se presenta en los pronósticos desarrollados en la Figura N° 10, en donde se destaca que es esperable que

China supere holgadamente el PBI de los EE.UU., a la vez que se anticipa un notorio retroceso de Europa y Japón.

Figura N° 10
Composición del PBI Mundial como proporción del total
Años 2014 y prospectiva 2030 y 2060. A precios del año 2005

País	2014	2030	2060	Tendencia
EEUU	23%	18%	17%	↓
China	17%	28%	28%	↑
India	7%	11%	18%	↑
Europa	17%	12%	9%	↓
Japón	7%	4%	3%	↓
OCDE	65%	50%	43%	↓

Fuente: tomado de CEPLAN, 2015a: 9

Esta previsión de cambios en el equilibrio productivo se complementa con otros planteos que señalan transformaciones en todos los registros del orden global. Por ejemplo, el *National Intelligence Council* (2012) prevé la equiparación de la fuerza militar entre China y EE.UU. hacia el año 2030.

El resultado de estas transformaciones implicará una reconfiguración del tablero geopolítico internacional: casi todos los expertos acuerdan el fin del unilateralismo y liderazgo –social, cultural, económico, militar– de los EE.UU. y la emergencia de un mundo multipolar (ver, por ejemplo, CEPLAN, 2015a).

Como parte de este nuevo equilibrio mundial, las heterodoxias consideran que a lo largo del periodo en que discurre nuestro análisis, entrarán en crisis la globalización y la internacionalización mercantil esperadas por el Dogma Vigente. Las miradas heterodoxas han tomado nota de algunos fenómenos durante 2016 y 2017 –el Brexit, la elección de Donald Trump en EE.UU., la llegada a una segunda vuelta de Marie Le Pen en Francia, el avance de partidos filo/nazis en Alemania, Austria y el este europeo– a los que ven como anuncio de cambios en el futuro del orden planetario.

Hay autores, como por ejemplo Montero Olivares (2014: 357), que consideran que la crisis económica que comenzó en el año 2008 es una crisis de civilización, un hecho histórico que llevará necesariamente hacia un nuevo contrato social en nivel global. También en esta línea, Ramió Matas en un texto importante para nuestro trabajo pues se centra en la administra-

ción pública –y en tal sentido lo volveremos a tratar más adelante–, señala un futuro en donde (2015: 4):³³

- Se produce la crisis de final de ciclo del modelo de economía capitalista.
- Estalla el déficit estructural de liderazgo político.
- Se acerca a su fin la estructural insolvencia de las arquitecturas organizativas.
- Se acentúa la sobrepoblación y el colapso medioambiental.
- Las desigualdades sociales funcionan como un aliciente a los conflictos bélicos globales.

En estas previsiones, la confluencia de la crisis de Occidente unida a la emergencia de China/India y de los Tigres asiáticos como los espacios de mayor dinámica económica, abre una nueva era en donde se suceden gobiernos que comienzan a construir diferentes caminos de ruptura con el orden neoliberal.

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

Más allá de sus diferencias, las distintas perspectivas acuerdan sobre el resultado distópico que producirá el desarrollo de las políticas ortodoxas, pues éstas ya han empeorado la situación social, política y ambiental a partir de la polarización social que producen y de su imposibilidad de regular el capitalismo financiero, cuyo carácter depredador amenaza los equilibrios sociales y ecológicos básicos del planeta.

El deterioro general llega también a las instituciones democráticas, que en la mirada del Dogma Vigente son vistas sólo como un conjunto de reglas que establecen quiénes están autorizados a adoptar las decisiones colectivas y con qué procedimientos. Los valores sustantivos de representación social, igualdad y participación son poco estimados y, en general, la política es considerada un tema secundario para la vida cotidiana. Como ya lo vimos, el Dogma Vigente considera que la tarea central de las instituciones

³³ El escenario tiene puntos de contacto con el que desarrolla Olivares (2014: 271), aunque este último lo plantea en términos positivos de advertencia: para no asistir a la descomposición que implicará la crisis, es necesario construir las instituciones de una nueva gobernanza mundial. En la sección respectiva trataremos el tema con detalle.

democráticas es custodiar un sistema que garantice la libertad de consumo, los derechos de propiedad y los bajos costos de transacción.

La extrema laxitud estatal y de lo político es crecientemente compensada con una ampliación de las capacidades de utilización de las tecnologías de la comunicación y la información, como parte del movimiento desde la “sociedad disciplinaria” a la “sociedad de control” (Foucault 1980), que combina los citados aspectos procedimentales de la democracia con actitudes autoritarias. De esta forma, en segmentos del Estado capturado por los grupos de interés hegemónico, se multiplican los mecanismos de seguimiento, observación y represión de las interacciones conflictivas de los sectores populares en los espacios laborales, comunitarios, barriales y hasta familiares.

Esta combinación –que fluye con facilidad alrededor de los tópicos centrales de la llamada “Sociedad de la Información”– pone en el centro de la vida cotidiana toda la red de instrumentos y herramientas que organiza una sociedad hiper-conectada (celulares, mensajerías, internet, TV, etcétera). Apalancados en ellas, los medios de comunicación van construyendo una conciencia privada e individual a la medida del capital. Este punto de encuentro entre riqueza concentrada y *mass media* es, justamente, uno de los puntos nodales de una dominación que, por otra parte, es cada vez más directa sobre la subjetividad individual y está cada vez más alejada de las necesidades del grueso de la sociedad (Adell, 1997).

Según las heterodoxias, el escenario más probable en caso de seguirse el plan delineado por los cultores del Dogma Vigente, tendría las siguientes características³⁴ en América Latina:

- Estructura de poderes concentrados, con preeminencia de los factores de poder tradicionales (grandes empresarios, organismos multilaterales de crédito, embajada de EE.UU.).
- Se erosionan los controles y contrapesos institucionales; se persigue política y judicialmente a la oposición.
- Reducida confianza en la política y en los políticos. La concentración de los medios de comunicación amenaza la libertad de expresión.
- La generación de nichos de negocios prevalece sobre la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La especialización termina por generar una caída de la competitividad global con respecto otras regiones del mundo.

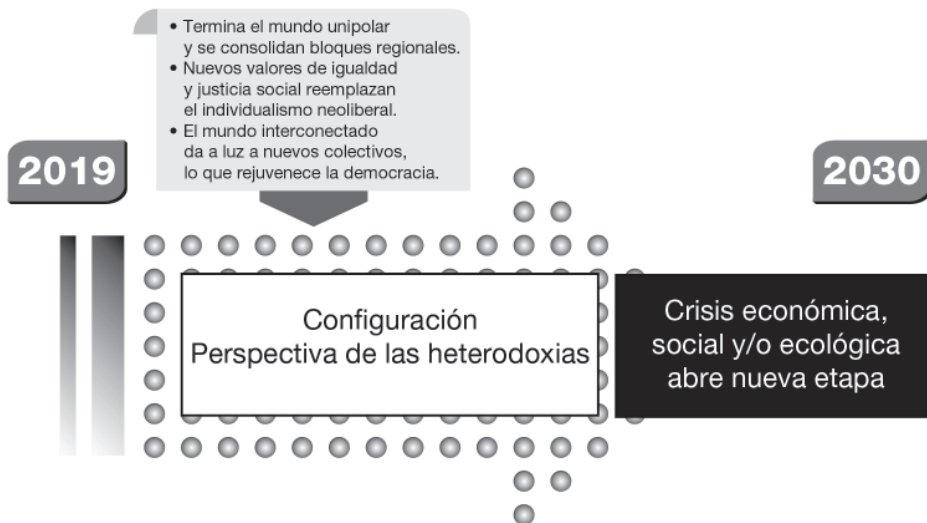
³⁴ Sobre la base de CEPAL (2016), escenario de democracia en tensión.

- En la región recrudecen los problemas relativos a la pobreza y la desigualdad; ellos alimentan una espiral de violencia social.

En suma, desde las heterodoxias, se postula que desatar las fuerzas de la actividad mercantil lleva a la disgregación territorial y social, con lo que los países quedan al borde de la situación de Estado fallido, situación que empuja a sus gobernantes a restringir cada vez más los espacios de libertad.

Frente a esta distopía, las visiones heterodoxas plantean escenarios alternativos en pos de una nueva configuración social, cuyos elementos principales se presentan esquemáticamente en la Figura N° 11.

Figura N° 11
Configuración de la heterodoxia



Fuente: Elaboración propia

Como punto de partida de una visión diferente del mundo, las heterodoxias remiten a un asociativismo basado en una antropología más sofisticada que la que postula el utilitarismo neoliberal y su visión del hombre como *homo economicus*, operacionalizada en las neurociencias. En los siguientes capítulos veremos cómo las heterodoxias desarrollan diferentes caminos en esta crítica al igual que ponen en entredicho los discursos sociales, históricos y académicos, relativos al carácter abierto de la sociedad occidental y al emprendedurismo como elemento distintivo de la competitividad en el escenario neoliberal.

Por último, se sostiene que el desarrollo económico está vinculado a situaciones de justicia y equilibrio social, en oposición al modelo ortodoxo que propone la meritocracia como criterio de selección y como garante de la igualdad de oportunidades ante el mercado. Se sostiene así que la equidad social genera condiciones de gobernabilidad democrática; y, por su parte, esa gobernabilidad crea un contexto favorable al desarrollo de las fuerzas productivas (Oszlak y Gantman, 2007).

Más cerca de los temas que trabajamos aquí, una de las vallas que las heterodoxias se plantean superar consiste en el modo de generar un contrapoder que limite la preponderancia del capital financiero, al que se le asigna el liderazgo del entramado mercantil. Este objetivo implica organizar una gobernanza alternativa a la que se estructura detrás de instituciones que promueven la libre circulación de bienes, servicios y dinero.

En una operación que tiene algo de arbitrario, hemos sintetizado las múltiples propuestas en este sentido en dos familias de heterodoxias, bajo los nombres de “Camino Sinuoso” y “Regreso al Futuro”.

3.2.3.1. El Camino Sinuoso

La familia heterodoxa que se agrupa en el Camino Sinuoso se basa en la idea de organizar la sociedad desde lugares distintos al mercado o a la organización estatal. En su lugar, plantea una forma basada en el asociativismo y la autoorganización de la sociedad civil.

El surgimiento de la sociedad postindustrial permite una nueva conciencia ciudadana; a partir de ella es que se podrá evitar tanto el reglamentarismo propio de las organizaciones burocráticas, como el individualismo que premia al emprendedor capaz de encontrar oportunidades de negocios.

Desde esta conciencia, impulsada por la madurez democrática de las sociedades y los avances tecnológicos info-comunicacionales, surgirá la fuerza que utilizará los espacios institucionales para ir proponiendo reformas paulatinas, que apuntan fundamentalmente al orden local. Con ellas se irá transformando la práctica política cotidiana y el eje de poder, el cual se trasladará desde las grandes empresas multinacionales o desde el Estado, hacia a la sociedad civil.

Como adelantamos, estas ideas crecieron en el seno de la socialdemocracia europea, que dejan de lado su histórico sujeto político –los obreros– para responder a las nuevas clases medias que le plantean una agenda más diversificada y pluralista. Hacia ellas se dirige una interpelación signada por los valores de participación ciudadana, la cual puede ser permanentemente ampliada gracias a la hiperconectividad.

Ayuda a esta perspectiva las características de la sociedad postindustrial, que se destaca por la coexistencia de una miríada de identidades y agrupamientos sociales cuyos valores, intereses o demandas no pueden encontrar en el ámbito nacional (que tiende a homogenizar a la ciudadanía) la respuesta que buscan, y a veces ni siquiera, el interlocutor necesario. Por otro lado, estiman que cuando el Estado interviene en la dinámica social, por un lado, burocratiza y quita energía a los movimientos sociales y, por otro, acumula poder que luego será utilizado para imponer un único perfil.

Es por eso que este conjunto de ideas que plantea este modelo heterodoxo concede una creciente importancia a la llamada “para/política” –relativa al el espacio de lo cultural, lo científico, lo económico, lo mediático y lo judicial entre otras esferas de intervención– asignándoles un rol central en el direccionamiento que seguirá la sociedad. Es desde una articulación en red de estos elementos –y no tras la fortaleza estatal– que podrá construirse un tipo societal alternativo al planteado por el Dogma Vigente y el Regreso al Futuro.

La sociedad en red propiciará la formación de consensos que permitan la formulación e implementación de políticas públicas. Ellas, más que el voluntarismo desarrollista que veremos en las posiciones de Regreso al Futuro, tendrán por objetivo garantizar la supremacía de la sociedad civil por sobre las empresas hegemónicas y las burocracias estatales.

La organización político institucional se valdrá de nuevos espacios deliberativos y decisorios, a través de nuevos medios de comunicación, de tecnologías de información y comunicación que ampliarán la participación de la ciudadanía en las diferentes instancias decisorias, con epicentro en la escala local. No escapa a esta visión que los procesos vinculados a esta participación requieren aprendizajes colectivos que sólo alcanzan impactos significativos en el mediano/largo plazo.

Una sociedad civil fuerte y madura será la encargada tanto de contrapesar al capital como de evitar la burocratización implícita del modelo Estado-centrista. Se espera, asimismo, que esta participación colectiva sea el motor de la reducción de las desigualdades sociales así como también se tiene la expectativa de que las organizaciones de la sociedad civil contribuyan a una mayor integración social (Castells, 2000), fortalecidas ambas por el rol que se le adjudica en los nuevos tipos organizacionales que el Estado es capaz de desarrollar (ver sección 3.3.2.2.).

El Camino Sinuoso no reniega de la globalización, pero la considera asentada sobre nodos locales: las sociedades civiles potentes han sido, a lo largo de la historia, fenómenos fundamentalmente urbanos. Apalancados en la creciente importancia de las ciudades –vimos que se vaticina que alcanzarán

un peso crucial en la demografía y economía a nivel mundial— se espera que ellas lideren el nuevo orden global, trasladando el eje de poder desde los mercados —en particular el financiero— hacia las redes de ciudades.

De forma simétrica, y a modo de respuesta a la visión del Regreso al Futuro, se espera que los elementos que hacen a la nacionalidad se debiliten en favor de identidades colectivas más recortadas, relativas a la pertenencia a la ciudad, cambiando el escenario mundial de la modernidad —caracterizado por dar a los Estado-Nación el rol principal— por otro en donde tengan capital relevancia las Ciudades-Estado.

En cuanto al mercado, el Camino Sinuoso no es particularmente refractario a la organización de la economía a través de él, pero, busca establecer pautas para evitar la monopolización o cartelización y se propone desarrollar marcos regulatorios favorables al desarrollo de emprendimientos cooperativos y/o de la economía popular. En línea con esta visión, está dispuesto a resignar algo de la eficiencia de los marcos mercantiles —o de su atractivo para los inversionistas— a cambio de desplegar marcos regulatorios que sostengan la competitividad de pequeños productores.

En esta dinámica el Estado jugaría el rol de gestor relacional o el de organizador de las interdependencias. Así, el papel indelegable del sector público será el de “supervigilar la operación del sistema regulatorio”, para lo cual será preciso “un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del aparato regulador” (Lahera 1994).

El Estado, además, ya no sólo deberá ocuparse del desarrollo de los capitales tradicionales —constituidos por la dotación de recursos naturales y aquellos construidos por el trabajo humano— sino que también, y muy especialmente, por lo que remite al la densidad, organización y características de las organizaciones de la sociedad civil (el llamado “capital social”).

Por último, el Estado también deberá garantizar las condiciones técnicas y políticas para una apertura ilimitada al intercambio de datos, minimizando los costos de transacción y buscando eliminar la asimetría en el acceso a información.

La utopía del Camino Sinuoso³⁵ imagina estructuras de poder redistribuido y un liderazgo diversificado. Este poder se despliega en el marco de una cultura política que valorará profundamente la democracia, la libertad individual, el pluralismo, la libertad de expresión, la alternancia en el poder y la deliberación pública. Las instituciones representan genuinamente a la sociedad

³⁵ Extraído sobre la base de documentos de CEPAL (CEPAL, 2016: 18),

diversa creando un equilibrio óptimo entre representación y participación en el marco de una amplia colaboración social, inclusión y pluralismo.

El nuevo equilibrio de poder permite el surgimiento de modelos alternativos de desarrollo sostenible que, al modificar los patrones de desigualdad, permitirán superar los problemas de pobreza, exclusión, violencia y autoritarismo.

En esta utopía los ciudadanos no solo participan de los bienes públicos, sino también son responsables en la planificación y administración de ellos. La utopía supone la creación de nuevas instituciones que garanticen que los bienes sean públicos sin ser estatales y que estén resguardados de la avaricia del mercado. También se apuesta por que ese tipo de regulación ciudadana sabrá compensar las imperfecciones del mercado.

Volviendo a lo dicho al inicio de esta sección, la utopía del Camino Sinuoso precisa de un tipo humano diferente. Este ciudadano entre otras cualidades, tiene que aceptar la necesidad de “[...] compartir de manera solidaria y más equitativa los recursos del planeta, con plena conciencia de que la mayoría de los recursos son finitos y las necesidades infinitas” (Montero Olivares, 2014: 352).

Las observaciones más comunes que critican esta visión denuncian su impotencia para transformar la realidad. Por ejemplo, los ideólogos del Camino Sinuoso consideran que para que se desarrolle su utopía deben asegurar las condiciones sociales básicas para un ejercicio pleno de la ciudadanía: umbrales mínimos de seguridad material, educación, acceso a la información, entre otras cosas. Estos umbrales, considerados como un punto de partida, están lejos de ser garantizados para buena parte de la población latinoamericana. Y al no contar con el Estado –ni ningún otro dispositivo alternativo– que lo garantice, desde otras heterodoxias se considera que sus posiciones son poco más que una expresión de deseos.

Desde las visiones ortodoxas, por su parte, se considera que su apelación a la sociedad civil es poco poderosa como para realizar las reformas pro mercado que, según vimos, son consideradas esenciales para alcanzar el dinamismo económico. Adicionalmente, su apelación a la sociedad civil podría resultar en un exceso de demandas sociales que terminarían por afectar la gobernabilidad.

3.2.3.2. Regreso al Futuro

Un segundo polo de disenso heterodoxo provino de Asia y América Latina esto es, por fuera de las usinas más tradicionales del pensamiento estatal (Europa Occidental y Norteamérica). Lo interesante es que no solo fue un asunto de debate académico, sino que constituyó un hito histórico, pues esas ideas encarnaron en tipos de gobierno. En nuestro caso, nos

centraremos en la producción conceptual desarrollada en América Latina, con una base ideológica conocida como populista o nacional-popular, y que aquí hemos llamado “Regreso al Futuro”.

Dada la profusión de sentidos que se da a la palabra “populismo” –y los equívocos desarrollados a su alrededor– nos tomamos, a continuación, algunos párrafos para definir con alguna precisión la perspectiva que definimos como Regreso al Futuro.

Se trata de un ideario compuesto por una serie de valores, abordajes, conocimientos y relatos articulados en un conjunto poco estructurado. La mixtura se explica tanto por su estatus de saber plebeyo, como por su formación y configuración policlasista, fruto de la confluencia de actores cercanos al anarcosindicalismo y la Iglesia católica, al pensamiento democrático, el conservadurismo popular y a diferentes vertientes socialistas.

En la confluencia citada se articulan demandas distintas, con diferente nivel de agregación, sin conexión entre sí y que no han sido procesadas por el sistema institucional; por ejemplo, los estudiantes respecto de su educación, los pobladores de ciertas barriadas en relación con la infraestructura disponible, los obreros sobre su salario, etcétera. El momento populista se produce cuando estos temas dispersos se articulan, y a través de un lazo equivalente, conforman un bloque que en el mismo momento y por el mismo camino, configura un campo antagónico que se expresa políticamente (Laclau, 2005).

En el modelo latinoamericano del momento populista, surge una figura que encarna –simbólica y materialmente– el liderazgo de las fuerzas populistas y las lanza a desarrollar un programa que, *grosso modo*, suele tener los siguientes contenidos:

- a) La defensa de la soberanía política y económica del país frente a los actores internacionales.
- b) Inclusión social y redistribución progresiva del ingreso en la búsqueda de una reconfiguración de la identidad colectiva y de la organización y empoderamiento de los segmentos más vulnerables de la sociedad.
- c) La promoción de derechos sociales, económicos e identitarios sin ignorar la garantía de los derechos liberales clásicos (seguridad, libertad, acceso a la información, etcétera).

O sea que, más allá de su diversidad y de las múltiples fuentes que lo componen, puede decirse que esta perspectiva describe una forma de na-

cionalismo basada en la justicia social, la autodeterminación nacional y los derechos ciudadanos políticos y económicos.

3.2.3.3. El futuro pensado en clave populista

Como ya adelantamos, el futuro populista es más probable con el ocaso de los EE.UU. como potencia rectora. Al amparo del multilateralismo subsecuente, se prevé el resurgimiento de la potencia estatal que se desarrollará en tensión con las tendencias globalizadoras dirigidas a la expansión de las fuerzas mercantiles, pero sin subordinarse a ellas.³⁶

Se trata de un nuevo tipo de globalización, caracterizada por la emergencia de bloques continentales, entre los cuales América Latina –por ejemplo, a través de la UNASUR– está llamada a presentarse en igualdad de condiciones con el resto de las potencias que moldearán el nuevo equilibrio político mundial. De más está decirlo, para ello se deberá profundizar la integración regional promoviendo nuevas formas de articulación que abarquen lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

El motor interno de esta puesta en valor de nuestro subcontinente se encuentra en lo político institucional, que se revaloriza a partir de prácticas de movilización de actores sociales –conformados principalmente por sectores populares– que son coordinados desde una gobernanza centrada en el Estado.

Se bien se mueve dentro de los límites de la organización capitalista de la sociedad, se propone una ruptura radical con el Dogma Vigente, mucho más profunda de la que plantea el Camino Sinuoso: “Se trata fundamentalmente de aplicar una estrategia de desarrollo que asigne a la igualdad un lugar central [...] que conceda al gobierno una función vital” (Medina Vásquez y otros, 2014: 120).

En la perspectiva populista lo mercantil es vehículo de expresión de los factores de poder, por lo que se plantea desplazarlo como principal instancia en la asignación de recursos. No es que se proponga hacia el futuro una total desaparición de los mercados, sino que se pretende que su despliegue –y la actividad de su gestor privilegiado en la etapa, el capital financiero– deba, cuando menos, adecuarse a las regulaciones y limitaciones que le serían impuestas desde la conducción política de cada uno de los países.

Para regular al mercado, las posiciones populistas ponen en el centro de su modelo la actividad estatal, recogiendo antecedentes tanto entre las posiciones keynesianas como marxistas. Es el Estado el que ocupa la figura

³⁶ Jessop (2016), con una visión que difícilmente pueda ser catalogada de populista, considera que en el corto plazo se desarrollará un juego mixto entre instituciones nacionales e internacionales.

central en la construcción del orden social, por oposición al rol subsidiario que se le asigna en las otras miradas que ya hemos descrito.

En el discurso legitimador de la acción estatal, el Regreso al Futuro apela a dos grandes núcleos de sentido: la nación, como expresión de un proyecto histórico, y el pueblo, como sujeto de esa historia.

La contrapartida al Estado son los movimientos sociales, que asumen la responsabilidad por causas específicas y promueven la transformación social directa; el empoderamiento social va más allá de los esquemas tradicionales de la democracia representativa. La conducción política aprovecha esta presión sobre el Estado para adelantar el programa de cambio social y económico.

La visión estado-céntrica está sujeta a críticas relativas a los peligros que entraña el empoderamiento estatal. En la historia del siglo XX, detrás de Estados poderosos se han desplegado formas autoritarias que, en el extremo, han llevado a que se produzcan violaciones a los derechos humanos.

La distopía más comúnmente adjudicada al despliegue del orden populista latinoamericano supone una economía que, a falta de incentivos por la distorsionante actividad estatal, se estanca o retrocede. Adicionalmente, se dice, la actuación del Estado tarde o temprano no puede evitar enviarse con prácticas corruptas.

Por último, las presiones de los movimientos sociales podrían empujar a actuar a la administración pública más allá de sus posibilidades, lo que impulsaría hacia procesos inflacionarios y, en el límite, arrastraría a toda la sociedad hacia una descomposición generalizada.

3.3. El futuro del Estado (el patrón de intervención estatal)

Como vimos en la sección 2.1, Sociedad, Estado y administración pública conforman un conjunto interdependiente e interconectado. También dijimos que cada momento –que llamamos “configuración”– del desarrollo social se corresponde con un cierto patrón de intervención estatal.

Definimos esta intervención como la forma en la que el Estado 1) juega en el tablero de las relaciones de poder que se dan en la sociedad, 2) interpreta un rol determinado en el modelo de desarrollo y 3) pone en marcha una estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos (ver Figura N° 12).

En esta sección nos ocuparemos de las diferentes perspectivas sobre el *Patrón de Intervención* estatal (área sobre círculo grisado en la Figura N° 12).

Figura N° 12
Patrón de Intervención estatal



Fuente: Elaboración Propia

3.3.1. Los consensos negativos sobre los futuros estatales

Aunque aún prevalecen en muchos países las ideas del Dogma Vigente, es claro que la hegemonía neoliberal clásica se ha debilitado, abriéndose la discusión acerca de las políticas requeridas y el lugar del Estado en ellas.

Colaboran en esta situación los análisis disímiles respecto de la forma en que influyó el Estado durante las últimas décadas, del lugar que debe ocupar, y de cómo se desenvolverá el contexto. Consecuentemente, los escenarios futuros que se elaboran a partir de estas diferentes visiones muestran construcciones opuestas acerca de lo que será y debería ser el Estado y la administración pública.

Visto en perspectiva histórica, esto siempre ha sido así en los periodos transicionales: si se rastrean las reflexiones desarrolladas en el marco de procesos de cambio, se observa que es común que haya habido dificultades para comprender cabalmente el sentido de las transformaciones en curso, más allá de que las miradas *ex post* consideraran evidente la orientación que finalmente tuvo el proceso social.

Esta situación de indefinición estuvo presente en la serie de entrevistas realizadas a expertos y que fueron capturadas en mapas conceptuales a

partir del software ATLAS.ti. En línea con lo dicho, en la Figura N° 13 se presenta la red de categorías y la nube de palabras relacionadas con la dimensión “Estado y Sistema político”.

En el primer caso sobresalen las indefiniciones sobre el carácter que asumirá el capitalismo, a nivel global, en los próximos años (continuidades, rupturas y tendencias divergentes). Otras cuestiones que también se resaltan se relacionan con el impacto de la tecnología en el control estatal y/o la participación de los ciudadanos, por un lado; y con categorías vinculadas a los esperables realineamientos internacionales, por el otro. En el segundo caso (ver nube de palabras) la categoría más frecuente fue “Gobernabilidad, desarrollo e inclusión” seguida, nuevamente, de la importancia que se asigna al realineamiento Internacional.

Figura N° 13
Estado y Sistema Político. Mapa conceptual y nube de palabras



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a expertos en el tema

Uno de los (pocos) elementos sobre los que hay consenso con respecto al futuro del Estado es el que remite a una concepción estatal menos jerárquica –resaltada en el concepto de gobernanza, que de una u otra forma

ha influido sobre todos los enfoques— que postula un incremento en la importancia de las funciones de articulación que realiza el Estado (Estado dialógico) y que tiene cualidades diferentes en los distintos idearios.

Otro de los elementos de consenso consiste en la asimilación masiva de las nuevas tecnologías info-comunicacionales que están presionando por cambios en muchos aspectos del funcionamiento de la política en general y del Estado en particular. Se espera que en un futuro cercano cambie el carácter de la interacción entre instituciones y ciudadanos y que, además, esas tecnologías tengan una influencia decisiva en el aporte de información para la toma de decisiones políticas.

Una de las líneas de cambio está vinculada con lo que se conoce como “*open government*” (“Estado abierto” o “gobierno abierto”) que postula la posibilidad de utilizar las TICs para construir una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil (Oszlak, 2013).

Más allá de la amplia difusión de esta propuesta —expresada en la “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA, en inglés “Open Government Partnership”, OGP) suscrita por 75 países en la actualidad—³⁷ los acuerdos alrededor de sus contenidos y proyectos son muy generales. En la medida en que ha avanzado ese despliegue tecnológico comienza a notarse una diferenciación de enfoques que tiende a superponerse con el resto de las diferencias que dividen el campo del estudio estatal.³⁸

A grandes rasgos, el abordaje más ortodoxo prevé que a partir del desarrollo del gobierno abierto se minimizará la intermediación política y burocrática, en función de reducir los costos de transacción y, más estratégicamente, el intervencionismo estatal. Las miradas heterodoxas interpretan el Estado abierto como una forma en la que las organizaciones sociales y los ciudadanos puedan involucrarse más en la gestión pública. La diferencia en lo relativo a su funcionalidad es mayor aún: para los ortodoxos el Estado abierto constituye uno de los elementos que potenciarán la subjetividad individual y emprendedora; para los otros, un factor que ayudará a la organización colectiva y social.

Otro elemento que podría considerarse que tiene la anuencia de todas las perspectivas socio-estatales es la consideración de que habrá una

³⁷ Ver <https://www.opengovpartnership.org/>, consultado el 3/12/17.

³⁸ En general se sostiene que las actas firmadas son poco prácticas y que cada administración ha incorporado su conceptualización de acuerdo a sus intereses. Ver, por ejemplo, las diferencias en los informes de relatoría del Área Temática “Gobierno Abierto” en el marco de los Congresos CLAD (<https://www.clad.org/congresos/xxii-congreso>, consultado el 3/12/17)

progresiva presión de la actividad humana sobre los sistemas ecológicos y, como respuesta, el tema generará una creciente importancia de las políticas estatales relativas a lo ambiental.³⁹ Esa mirada podrá ser estratégica en términos políticos, ya sea por un deber ser o por una puesta en escena de lo que socialmente sería aceptado.

Con pocos elementos en común (impacto de tecnologías info-comunicacionales, Estado dialógico, cuestión ambiental) que inclusive tienen consensos sólo superficiales, el acuerdo más potente refiere a las dificultades para prever el sentido que adquirirá el despliegue del Estado.

Como ya comentamos, fijar los límites en el marco de los cuales se piensa el futuro no es una práctica inocente ni neutra (como se supone deben hacerlo las ciencias): no escapa lo importante que puede ser establecer como único escenario posible, el deseado por el propio emisor.

Como corolario de los pocos y débiles consensos y de las dificultades para prever el futuro, se establece un contexto que pone en entredicho la potencia de las políticas públicas a desarrollar, interpeladas todas ellas por la existencia de posiciones enfrentadas frente a lo que implicará o corresponde hacer.

Los diferentes discursos bajo análisis han catalogado como problemático este escenario, pues reiteradamente se ha hecho hincapié en lo virtuoso de alcanzar lo que se conoce como “Políticas de Estado”. Una actividad estatal alcanza este estatus cuando los principales actores de la sociedad han llegado a acuerdos en el sentido de dar continuidad en la interpretación de una problemática social y en la elección de los instrumentos destinados a resolverla (Oszlak, 2012). Estos acuerdos, a partir de la crisis del 2008, parecen imposibles.

En lo que hace al patrón de intervención las diferencias son extremas: mientras para unos su retirada y la entronización del mercado genera anomia y descomposición (y entonces se hace imposible construir una visión compartida de futuro), otros consideran que el intervencionismo es demagógico y autoritario: su acción distorsiona la realidad e impide que se construyan consensos en libertad.

De esta forma, el rol estatal y el camino hacia el éxito o el fracaso de las diferentes políticas públicas, están jalonados por elementos notoriamente disímiles y hasta opuestos, de acuerdo con las distintas perspectivas ideológicas.

³⁹ La presidencia de Donald Trump –a partir de medidas como el retiro de EE.UU. del Acuerdo de París contra el cambio climático– ha puesto en crisis este consenso. De todas formas, creemos que es prematuro concluir que esto necesariamente implicará un cambio de fondo en la perspectiva ambiental.

Consolidadas las diferencias, se genera una paradoja, pues en todos los escenarios contrapuestos se coincide en que es central alcanzar acuerdos en un amplio espectro político sobre los valores y perspectivas estratégicas. Sólo a partir ellas se podrá avanzar en la organización de un marco político institucional adecuado (BID, 2016; Millenium, 2012; Montero Olivares 2014; más oblicuamente Ramió Matas, 2015;⁴⁰ Medina Vásquez y otros, 2014).

Si bien no está dentro de los objetivos de este trabajo, no podemos esquivar la pregunta relativa a qué debe hacerse ante miradas tan diferentes que, todo parece indicar, mantendrán sus contradicciones durante un periodo más o menos largo.

No hay una respuesta clara para esta situación; diferentes autores consideran que lo único que puede hacerse es reconocer la existencia de un escenario agónico y apelar al ámbito de la política y las instituciones democráticas para ir tramitando estas contradicciones.

Para cerrar la presente sección, un comentario a propósito de la estrategia expositiva del presente texto.

Los escenarios que analizamos enfrentan la indefinición sobre el futuro estatal a partir de espacios alternativos y polares. En un extremo virtuoso, las ideas que sostiene cada cuerpo teórico-político permiten alcanzar logros notables; en el extremo opuesto, la conjunción de errores y/o la oposición al despliegue del programa político que cada uno sostiene, termina en situaciones distópicas que amenazan, inclusive, la propia continuidad nacional.

Un ejemplo de lo dicho es el ejercicio que se transcribió en la sección 3.1.1.1. En él, una de las perspectivas busca convencer al lector de la justeza y veracidad de sus razonamientos empíricos y normativos.

En nuestro caso, preferimos no tomar partido y transcribir lo más fielmente posible los valores, razonamientos y dispositivos promovidos por las diferentes perspectivas en disputa. Sabrá el lector considerar si nuestra tarea ha sido fructífera.

3.3.2. El futuro del patrón de intervención en la mirada ortodoxa

Visto desde las perspectivas de los escenarios futuros, el Dogma Vigente postula que el rol del Estado es el de facilitar la expansión del capital a

⁴⁰ "...el reto de futuro consistirá en la socialización de este variado animalario para que todos (los animales públicos, pero también los animales privados) tengan como máximo objetivo la aportación de valor público y la defensa del bien común y del interés general (Ramió Matas, 2015: 41).

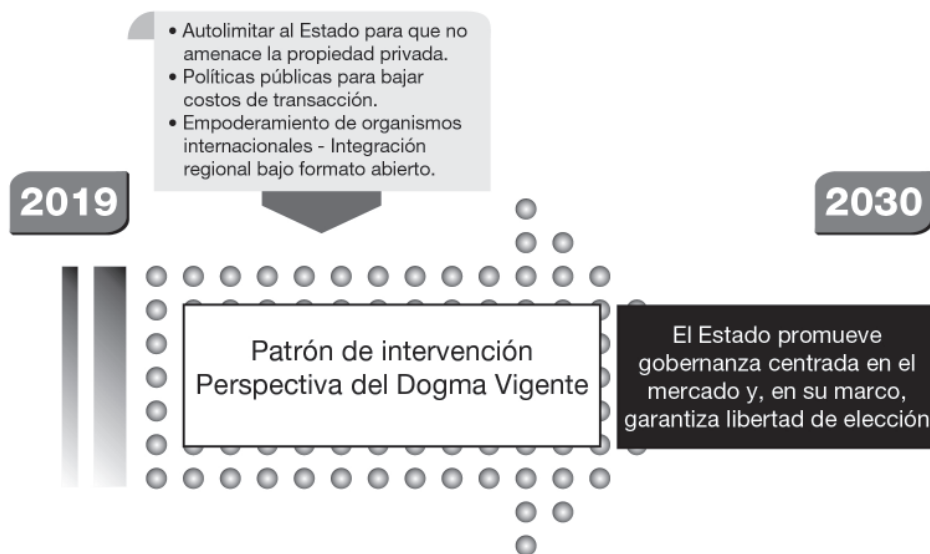
través de la promoción y la institucionalización del funcionamiento de los mercados.

Para que la ciudadanía habite el mercado y encuentre en él su felicidad –entendida como máxima utilidad– el Estado tendrá como principal misión garantizar las condiciones para que la elección individual pueda ejercerse.

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

Una presentación estilizada de lo dicho y de los temas que trataremos en el presente acápite se presenta en la Figura N° 14.

Figura N° 14
Patrón de Intervención en el Dogma Vigente



Fuente: Elaboración propia

Describiremos el modelo estatal del futuro que postula la ortodoxia a partir de diferentes escenarios latinoamericanos construidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para alejar toda duda sobre la orientación política desde donde se construyen estos escenarios, esta visión considera prioritario reconstruir las instituciones democráticas que se comenzaron a erosionar a principios del siglo XXI; erosión que se evidencia en los triunfos populistas en América latina (BID, 2016: 72).

El escenario utópico –cuya denominación “gobernanza en alza” remite a la superación de lo que se considera una tumultuosa vida social latinoamericana– se alcanzará a partir del despliegue de reformas pro mercado, políticamente difíciles, pero siempre según el texto, necesarias. Estas reformas derramarán su efecto positivo sobre la sociedad gracias a la transparencia del gobierno, a la existencia de instituciones más sólidas y a un aumento del alcance de los instrumentos para que se realice la rendición de cuentas (BID, 2016: 47/48).

El complemento necesario del empoderamiento mercantil es la reforma del Estado: éste debe dejar de ser la principal amenaza para el libre desarrollo de las empresas y las inversiones y convertirse en un aval del libre mercado en el largo plazo.

Los contenidos de estas reformas se sintetizan en el trabajo de Millennium, que sostiene que deben hacerse “reformas difíciles” para lograr que “el movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales no sea impedido o gravado de cualquier manera. La intromisión burocrática en la economía debe de ser recortada. Se plantea abolir al máximo las diferentes regulaciones. La justicia debe de ser agilizada, los Congresos no deberían aprobar cualquier tipo de gastos” (Millennium, 2012: 14).

De esta forma, el sector público debe desarrollar las herramientas necesarias para avalar los contratos entre firmas e individuos y garantizar el libre movimiento de capital, personas y bienes. La acción estatal debe tener como norte la creación de valor incremental y no la distribución de la riqueza.

En este movimiento se lograría una enorme ventaja al liberar a contribuyentes y agentes económicos de la tutela de burócratas y políticos, reduciendo tiempos burocráticos y minimizando los fenómenos de *rentseeking* y de corrupción.

Para que las instituciones estatales den garantías a la propiedad privada y desarrollen una gobernanza con bajos costos de transacción, las citadas “reformas difíciles” deben transformar el formato y la institucionalidad estatal. Básicamente, estos cambios se deben aplicar en dos dimensiones:

- Fortalecer aquellos espacios institucionales que facilitan el funcionamiento mercantil (circuitos que garanticen transparencia en la información y justicia imbuida de espíritu capitalista, y que gestionen profesionalmente contratos y mediación entre agentes económicos).
- Generar pesos y balances en la estructura estatal para garantizar que en el mediano plazo si hubiese cambios políticos, ellos no

afectarían las condiciones de funcionamiento del mercado *friendly*, como ocurrió en la experiencia histórica populista.

En la perspectiva internacional, algunas instancias de alcance global, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional, o el Banco Mundial, absorberán crecientes responsabilidades, en particular en lo referente a los marcos institucionales del mercado y al despliegue del mundo financiero.

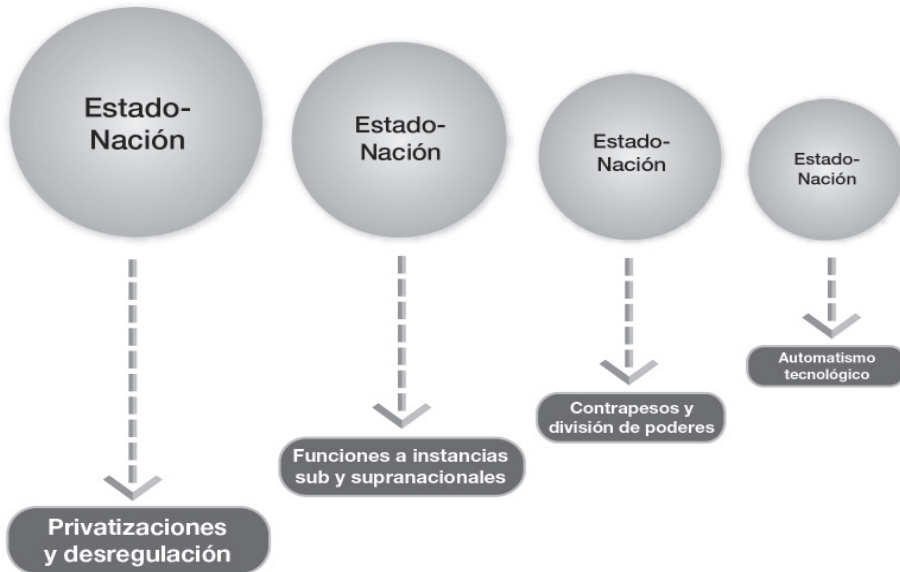
En otro plano, se espera que el paradigma de integración de América Latina siga el modelo europeo, en particular en su vertiente fiscal y en los rasgos de regionalismo abierto. Se presume que este nivel regional incorpore total o parcialmente otras funciones que hasta este momento ha estado a cargo del Estado Nacional, como por ejemplo las relativas a la defensa.

Paralelamente, en el mundo de la gestión de los servicios públicos y de la planificación territorial, se prevé que los gobiernos de ciudades adquieran crecientes potestades en el marco de la profundización de los procesos descentralizadores en marcha.

La idea acuñada en los '80 —de que el sector público tiene que hacer menos cosas, y que el Estado Nación es muy pequeño para algunas funciones y demasiado grande y lejano para otras— conserva su plena vigencia. Si bien ya no se dice abiertamente que desaparecerá, se mantiene la idea de que la pérdida de su poder y centralidad es irreversible.

Esta propuesta confía en un nuevo equilibrio social, en donde el Estado reduce su nivel de intervención y poder a partir de las políticas privatizadoras y de desregulación, del fortalecimiento de contrapesos y creación de agencias autónomas, de la intervención de organismos internacionales y de la supremacía del mercado para limitar los posibles excesos estatales. Como veremos con detalle en la próxima sección, el propio aparato estatal se reducirá drásticamente a partir de la aplicación de tecnología (ver Figura N° 15).

Figura N° 15
Pérdida de poder del Estado-Nación en el Dogma Vigente



Fuente: Elaboración propia

Los cambios que venimos comentando precisan de un escenario social y de una subjetividad acorde. En este sentido, el escenario ortodoxo apuesta a que la relación con el Estado se despliegue desde un perfil individualista de las personas, a las que define como consumidores/emprendedores (y no como sujetos de derechos y deberes). En esta relación, el Estado, por un lado, ofrece [algunos] servicios [públicos] y, por otro, promueve la capacidad emprendedora de los sujetos, incentivándolos a asumir la responsabilidad individual en los esfuerzos por procurarse su sustento y su lugar en la sociedad (Rodríguez y Ciolli, 2011).

Veamos ahora cuál es la distopía, el fracaso tan temido para la visión del Dogma Vigente.

Como ya vimos, en el trabajo de Millenium Project (2012) se desarrollaron diferentes escenarios; el que corresponde a un futuro sombrío –denominado “un mundo ilícito a flote”– tenía su origen en procesos políticos de cambio frustrados o bien por la falta de templanza requerida para adelantar reformas difíciles, o bien por la mala fe/estupidez de los políticos obnubilados por la demagogia estatista.

En ese escenario el intervencionismo estatal llevaba a una corrupción persistente, mientras que las debilidades del Estado reducían la capacidad operativa de la administración pública y corroían las redes de protección social. El

aislamiento que esto generaría terminaría por detonar el ciclo económico. En el escenario citado se espera que: “Uno de los resultados es que la inversión extranjera directa disminuye en más del 50%” (BID, 2016: 19).

En esta visión la expansión de prácticas populistas lleva a que el Estado sea envenenado por la corrupción y, casi inevitablemente, vaya siendo capturado por economías ilícitas. En un primer momento la actividad estatal se desarrolla anómalamente restringiendo la libertad y ahogando el desarrollo, y luego, con el correr del tiempo, a partir de la propia opacidad y corrupción, se llega a casos extremos de degradación, y el sector público es cooptado por el narcotráfico y/o el terrorismo, llevando a los respectivos países a la situación de Estado fallido.

3.3.3. El patrón de intervención en la mirada heterodoxa

Las heterodoxias varían en ciento ochenta grados el lugar del análisis sobre la situación: para ellas la distopía será el resultado de aplicar las fórmulas del Dogma Vigente, esto es, ocurrirá justamente si se sigue la receta que se viene ejecutando desde hace algunas décadas.

Por ejemplo, Ramio Matas (2015) estructura modelos alternativos en función de la capacidad para limitar el poder de los actores privados: el modelo fallido es, justamente, aquél en el que la supremacía de los actores favorecidos por su posición dominante en el mercado impide que se regule su actividad.

Montero Olivares (2014) aboga en ese mismo sentido: la delincuencia organizada no brota de la actividad estatal ni actúa en tándem con el sector público, sino que se erige a partir de que las políticas ortodoxas destruyen el entramado de relaciones sociales. Paralelamente, la libertad dada a los agentes económicos en el mercado abre intersticios en donde se incrustan las organizaciones criminales.

En los análisis heterodoxos las amenazas surgen del carácter desarticulador del mercado, pues cuando éste se desarrolla sin un contrapeso poderoso, termina transformando el ámbito social en un archipiélago de poderes. Y si bien algunos de ellos pueden ser notablemente dinámicos, dejan un amplio campo en donde campea la anomia, la descomposición y la economía delictiva.

Paralelamente, desde estas perspectivas se pone en duda la capacidad de las economías de libre mercado para asegurar un camino de desarrollo. Sin regulaciones –y sin poder para hacerlas cumplir– los riesgos de los ataques especulativos y las cíclicas turbulencias financieras generan un modelo de *stop and go* con resultados netos entre modestos y negativos.

Y la estructura resultante es desequilibrada, con bolsones de pobreza y marginalidad que, de una forma u otra, terminan poniendo en riesgo la gobernabilidad. Frente a ella, se acusa a la ortodoxia de apelar al disciplinamiento, que cada cultura política dosifica con diferentes grados de violencia y que generará previsibles déficits democráticos.

En ese sentido, de forma más directa u oblicua y en mayor o menor medida, las visiones heterodoxas proponen un crecimiento en el grado de intervención del Estado frente a lo que consideran el fracaso del mercado como fuerza conductora del progreso (Mayntz, 2001).

Dicho de forma directa: para las heterodoxias la cuestión es qué deberá hacer el Estado para domar al mercado. Veamos, a continuación, dos repuestas.

3.3.3.1. El Estado en la heterodoxia radical: Regreso al Futuro⁴¹

La mirada populista pone el eje de la transformación social en la esfera política, pensando en el Estado como su principal brazo ejecutor.

Esta mirada funciona, sobre todo en el caso del análisis estatal, como el reverso del Dogma Vigente: el Estado—con sus regulaciones e intervencionismo—en vez de ser la mayor amenaza, constituye la única esperanza: sólo él tiene posibilidades de subordinar las fuerzas dislocadoras desatadas por el mercado.

Muñido de tradiciones intervencionistas de cuño keynesiano y marxista, el Regreso al Futuro reconstruye la perspectiva intelectual Estado-céntrica adaptada a los tiempos de la tercera revolución industrial.

De esta forma, se piensa en la reconstrucción de un Estado activo e intervencionista, que capture el excedente económico generado por el ciclo alcista de las exportaciones latinoamericanas y lo aplique a metas de desarrollo a partir de un plan.

Para su despliegue este paradigma supone la necesidad de construir una sofisticada e interdependiente articulación de lo estatal con la política, en donde el Estado contiene, moldea e impulsa los movimientos sociales, cuya dialéctica de enfrentamiento con los sectores hegemónicos marca el paso del proceso político nacional.

Bajo esta lógica se desarrollan políticas públicas de base territorial dirigidas a organizar, movilizar y encuadrar a trabajadores y sectores populares en movimientos sociales (Nótese las diferencias de estos actores respecto de las clases medias tecnologizadas y en alguna medida prósperas, que configuran la clientela del Camino Sinuoso).

⁴¹ A los fines de contraponer las visiones del patrón de intervención de las posiciones del Dogma Vigente y Regreso al Futuro, en esta ocasión no seguimos el orden expositivo desarrollado a lo largo de todo el libro: 1) Dogma Vigente, 2) Camino Sinuoso, y 3) Regreso al Futuro.

Alrededor de este par Política/Estado es que las propuestas populistas creen que puede llegar a buen puerto las tareas del desarrollo. En este esquema, el Estado no es sólo un ámbito de consolidación y de puesta en valor del poder del pueblo, sino también una herramienta de acción a partir de su posibilidad de:

- Intervenir en la esfera económica regulando los mercados.
- Desarrollar empresas estatales encargadas de superar estrangulamientos internos y externos.
- Recoger parte de la renta interna y redistribuirla con objetivos de desarrollo y de homogeneización social.
- Llevar adelante la tarea de organización y movilización popular, ocupando un rol crucial en el crecimiento, desarrollo y conducción de los movimientos sociales.

El Regreso al Futuro concibe el Estado como motor de desarrollo y, de igual importancia, como el generador de legitimidad política. De esta forma, en el mismo movimiento en que derrama su influencia benéfica sobre el proceso económico, empodera la política para que siga sosteniendo el poder estatal (ver Figura N° 16).

Figura N° 16
Esquema de reproducción de la centralidad Estatal
en la perspectiva populista (Regreso al Futuro)



Fuente: Elaboración propia

Si bien la heterodoxia radical retoma muchas de las posiciones y de la historia desarrollista, también recibe novedades del arsenal teórico y práctico. Por ejemplo, a diferencia de lo actuado hacia la mitad del siglo pasado, hoy se rechaza tanto la política de impulso a la producción por medio de la sustitución de importaciones como la estatización indiscriminada de los servicios públicos.

Si ya en aquella época imponer protección indiscriminadamente fue un error, más lo sería ahora cuando los países latinoamericanos cuentan con un importante sector privado con suficientes recursos acumulados para realizar grandes inversiones. Entonces, en lugar de protección aduanera, se proponen acciones pro competitividad: i.e. tipo de cambio favorable, subsidio de la energía, transferencia tecnológica desde las universidades públicas, entre otras.

Acá corresponde abundar en cómo se considera el intervencionismo estatal: la presencia de la administración pública en la sociedad –grado de intervención, extensión y profundidad– es función de una evaluación política que determina los pasos a seguir para construir el escenario propicio que sostenga las decisiones de la conducción política. Para definir el carácter de la intervención es vital contemplar la ecuación costo/beneficio, que determina la utilización de recursos fiscales, simbólicos, organizacionales y políticos, que suelen ser escasos.

Nótese lo diferente que es esta perspectiva frente a la posición neoliberal, la cual postula que el Estado debería actuar solamente de forma subsidiaria y/o en última instancia. En el caso que nos ocupa, actuará todas las veces que sea necesario para transformar una dimensión de la realidad, con el fin de cuidar los recursos estatales y mejorar su posición en el escenario político global.

El Regreso al Futuro rechaza la tentación de hacer jugar la administración pública en todos los escenarios al mismo tiempo –parece tan fácil hacer que el sector público intervenga y redefina escenarios poco favorables– ya que considera que éste puede ser el camino más rápido para debilitar la posición global del Estado (por ejemplo, generando déficits fiscales o de gestión debido a un exceso de funciones) (ver Cao, 2011).

El criterio respecto de la intervención estatal no sólo es fiscal. Por ejemplo, la provisión de los servicios públicos se evalúa en términos de su capacidad de garantizar una provisión universal, con el fin de establecer elementos igualitarios en la vida social y aportar a la consolidación de una conciencia nacional. De igual forma son consideradas las consecuencias fiscales, organizacionales, de su aporte a la construcción política, entre otros.

La situación que venimos describiendo está presente en el análisis de Medina Vásquez y otros (2014: 124/127), en donde el Estado si bien

mantiene el carácter dialógico “no puede ser el único que lleve sobre sí el enorme peso de dirigir una transformación de gran magnitud” desempeña el rol clave. Se invierte de esta manera la ecuación planteada en el escenario desarrollado por el BID (ver sección anterior), centrando sus expectativas en el poder transformador de lo estatal.

En concreto, el Estado utópico tiene que ser capaz de (Medina Vásquez y otros, 2014: 124):

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

Cuando se desglosan estas tareas, se observa con nitidez el grado de centralidad del Estado de esta perspectiva (Medina Vásquez y otros, 2014: 130), pues sus características serían:

- ser garante de los derechos de los ciudadanos;
- proveer bienes y servicios públicos;
- liderar el diálogo social;
- regular de forma efectiva para impedir el monopolio;
- garantizar un Estado de derecho (respeto a las leyes);
- proveer información y contrarrestar la asimetría generada por el mercado en el acceso a ella;
- planear estrategias a largo plazo que garanticen trayectorias coherentes de desarrollo;
- ser un observador de los cambios sociales y culturales para elegir coherentemente las potencialidades que engrandezcan la nación y para resolver a tiempo los inevitables conflictos de una sociedad compleja;
- facilitar la transformación productiva y ser capaz de catalizar la innovación (en lugar de responsabilizarse por la producción directa de bienes y servicios) y
- ser un observador de los cambios geopolíticos para atinar en la elección de tácticas coyunturales que mejoren el lugar del país en el concierto mundial o, al menos, morigeren los efectos nocivos de las crisis globales.

La distopía estatal –lo que puede salir mal en el modelo populista– remite a dos tipos de procesos.

El primero de ellos tiene que ver con la compleja vinculación Estado/movimientos sociales. Para que el modelo funcione tiene que haber una voluntad movilizadora que impulse al Estado sin caer en pretorianismo de masas (que el pueblo *empuje* a la conducción política más allá de sus posibilidades) a la vez que la conducción estatal debe evitar el burocratismo. Un equilibrio que, según sus detractores, es imposible de sostener en el tiempo.

El otro momento distópico, con obvios puntos de contacto con el anterior, gira alrededor de la idea de sobrecarga, que sucede cuando al Estado se lo hace actuar hasta un punto en que colapsa (fiscal, organizacional o políticamente). En general se han hecho notar las dificultades para alcanzar un adecuado balance entre la captación de renta y la dinámica económica; en un extremo el Estado pierde legitimidad para seguir liderando el proceso social –vg, en los llamados “procesos de acumulación originaria”–; en el otro, captura crecientes masas de recursos y termina por ahogar la economía.

3.3.3.2. El Estado en la idea socialdemócrata: el Camino Sinuoso

El lugar del Estado en el imaginario socialdemócrata remite a la versión más ortodoxa del concepto de gobernanza: el Estado jerárquico es reemplazado por una estructura que articula instituciones estatales y no estatales (Mayntz, 2001).

Más que en las otras dos visiones que analizamos, es en esta perspectiva que las nuevas formas de articulación entre mercado, sociedad civil y Estado cobran importancia, al proponer la participación de la ciudadanía y de las organizaciones no gubernamentales como ineludible en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

La utopía consiste en un Estado que resigna responsabilidades de decisión hacia la sociedad civil organizada, que se auto-organiza en red. De esta forma, los actores no estatales podrán expandir su participación e intervención, alcanzando una mayor incidencia en las decisiones que atañen a todos.

La mayor presencia ciudadana se verá reflejada en la conformación de diferentes tipos organizacionales, desde modelos consultivos a modelos protagónicos, cada vez más articulados en redes que intervengan con mayor capacidad de negociación e influencia en la conformación de la agenda pública (Ortiz Sandoval, 2012).

Las organizaciones públicas no estatales cumplirán un rol mediador decisivo, tanto en la representación de intereses sociales como en la difusión

de información, lo cual supondrá el ensanchamiento de su participación en los procesos decisorios económicos y sociales bajo los principios de solidaridad y de inclusión social (Consejo Económico Social Europeo 2004).

En Ramió Matas (2015) y Montero Olivares (2014) los escenarios futuros deseable se organizan alrededor de una gobernanza en red, con un Estado que es capaz de instaurar un escenario en donde las organizaciones sociales –a partir de la cooperación y no de la competencia mercantil– contrarrestan el poder del capital y de los agentes económicos concentrados.

No está de más recordar que para la visión ortodoxa la sociedad civil tiene una importancia menor –o, directamente, no existe–⁴² mientras que para la heterodoxia radical la misma está conducida por el Estado.

Este nuevo tipo de orden social marca un cambio en lo que fue la tradición socialdemócrata que históricamente apostó por una organización estatal centralizada y poderosa, capaz de disputarle la renta a la burguesía. En este giro del programa de la tradicional centroizquierda de Europea Occidental no puede ignorarse la influencia del fracaso soviético, y la propagación de la idea de que para las mayorías sociales postindustriales, el Estado bajo su forma benefactora es impotente y/o ineficaz.

Esta forma de construcción político organizacional busca garantizar que las políticas públicas canalicen las demandas surgidas a partir de los intereses plurales de la sociedad civil, poniendo el foco de atención en la orientación a los deseos y necesidades de las diferentes clientelas y, al mismo tiempo, contribuyendo a la calidad, la transparencia y la participación ciudadana.

Como puede verse, se espera que el mercado y el Estado adquieran un comportamiento virtuoso al integrarse la sociedad civil al juego de las decisiones; como ya se había comentado más arriba el camino socialdemócrata es *sinuoso* porque se apoya en bases ora del Dogma Vigente, ora de su propia tradición Estadocéntrica. Para esta postura:

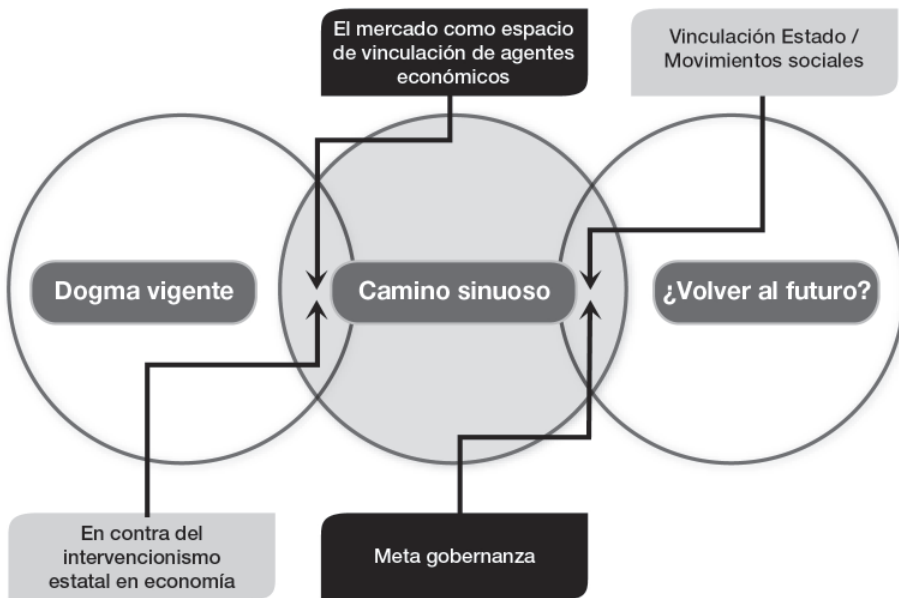
- El mercado es el mejor mecanismo para la articulación y desarrollo de los agentes económicos. El Estado realizaría esta tarea de forma ineficiente y, además, neutralizaría los movimientos sociales. Esta mirada, opuesta al intervencionismo estatal, la acerca a los postulados del Dogma Vigente.

⁴² Como se consigna en la famosa frase de Margaret Thatcher “no hay tal cosa como la sociedad. Hay individuos, hombres y mujeres, y hay familias” (https://es.wikiquote.org/wiki/Margaret_Thatcher, consultado el 15/5/17). En sentido parecido pueden verse trabajos de Von Hayek (1968) y Friedman (1962).

- La idea de una meta-gobernanza estatal, esto es, de que las pautas globales de gobierno tengan una garantía estatal sostenida por la participación de los movimientos sociales, vincula el Camino Sinuoso con las ideas de la heterodoxia más radical (Regreso al Futuro).

En la Figura N° 17 presentamos estos solapamientos.

Figura N° 17
Solapamientos de fundamentos en el Camino Sinuoso



Fuente: Elaboración propia

La introducción del vector de la sociedad civil empuja al cuerpo teórico del Camino Sinuoso a propuestas descentralizadoras; por ello su planteamiento enfatiza en las ventajas de una gobernabilidad más localizada: la de las ciudades. Como ya se había comentado, hay un acuerdo sobre el importante papel que jugarán las ciudades en el futuro próximo; sobre esta base se lanza la propuesta de la *glocalización*, es decir la noción de ciudades globales.

Las críticas a esta visión empiezan por las características que ella asigna a la sociedad civil, la que, al menos en América Latina, parecen poco frecuentes.

La sociedad civil que sostenga este modelo debería ser plural, autónoma, madura y responsable, de modo que no ponga en riesgo la gobernabilidad

(asumiendo una suerte de pretorianismo de la sociedad civil), ni se lance a la captura de las instituciones para imponer sus intereses; en suma, que anteponga los objetivos del colectivo social por sobre sus intereses individuales o corporativos. Se trataría, además, de sociedades en donde el poder se distribuye de forma simétrica y horizontal.

La crítica señala que estas sociedades sólo existen en el imaginario de quienes proponen el modelo socialdemócrata. En los hechos, sin la mano invisible del mercado que vincule de forma automática oferta y demanda, sin un Estado que discipline los grupos hegemónicos –o una mezcla de ambos– no hay posibilidad de convivencia social.

Figura N° 18
El Estado en la gobernanza virtuosa y en la distopía
Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Regreso al Futuro

Dogma Vigente (ortodoxia)	Camino Sinuoso (socialdemocracia)	Regreso al Futuro (populismo)
UTOPIÍA		
Estado dialógico, centrado en:		
El mercado. Autolimitado	La sociedad civil	El propio Estado
Modelo de ciudadano como interlocutor estatal:		
Ciudadano consumidor/ emprendedor	Ciudadano participante	Ciudadano comprometido
Principales actores estatales del escenario internacional:		
Organismos multilaterales liderados por EE.UU.	Gobierno de ciudades	Bloques regionales y Estados-continentes
DISTOPIÍA		
Estado fallido		
Según Regreso al Futuro y Camino Sinuoso: Descom- posición del tejido social por acción del mercado	Según Dogma Vigente: No da señales correctas a agentes económicos	Según Dogma Vigente: Sobrecarga que lleva a inflación y corrupción
	Según Regreso al Futuro: No logra disciplinar al capital	Según Camino Sinuoso: burocracia que quita ener- gía y estrategia a sociedad civil

Fuente: Elaboración propia

Para el Dogma Vigente la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones no haría más que dar señales equívocas a los agentes económicos, fenómeno que amenazaría la competitividad.

La crítica del Regreso al Futuro a esta propuesta señala que la sociedad civil latinoamericana es débil y desarticulada y no sería capaz de defender sus intereses con éxito ante la fuerza de los poderes fácticos.

Un esquema con los elementos centrales de la gobernanza virtuosa y de la distopía estatal para cada una de las posiciones se presenta en la figura N° 18.

3.4. Los modelos de gestión

Repetimos una vez más nuestro esquema Sociedad, Estado y administración pública para, en este caso, referirnos a los diferentes modelos de gestión (ver Figura N° 19, área enmarcada por círculo grisado).

Figura N° 19
Modelo de Gestión



Fuente: Elaboración propia

Como dijimos, definimos un modelo de gestión como el conjunto interrelacionado de elementos (instituciones, formatos organizacionales procedimientos, y dispositivos conexos), mediante los que la administración

pública planifica, ejecuta y controla las diferentes actividades de las que se encarga.

Diferentes estudios han descrito la acelerada evolución de los modelos de gestión ocurrida desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, con una tasa de innovación exponencialmente creciente desde fines de los años 70 hasta la actualidad (Felcman, 2016; Bouckaert y Pollit, 2011; Osborne y Gaebler, 2002).

En comparación con los otros dos núcleos conceptuales que tratamos –configuración, patrón de intervención– el modelo de gestión aparece como el que tiene perfiles menos definidos, aunque es posible que esta apreciación esté influenciada por el ocaso del modelo de gestión hegemónico denominado “Nueva Gerencia Pública”. La vacancia dejada por esta declinación no ha sido ocupada por otro paradigma, por lo que se observa una suerte de perplejidad e irresolución: no están claros, ni tan siquiera, los términos del debate.

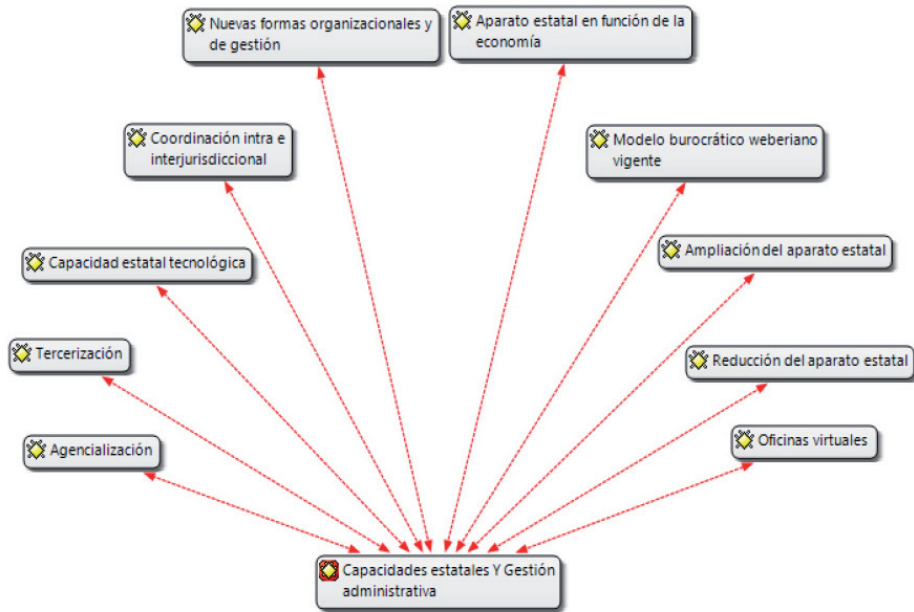
El modelo de gestión constituye la instancia que presenta los mayores ámbitos de libertad y autonomía relativa frente a los otros dos elementos de nuestro marco conceptual. Un buen ejemplo de esto es lo que ocurrió con las políticas de ajuste estructural durante los años ‘90: buena parte de su despliegue no se realizó con el modelo de gestión pública consistente con las políticas neoliberales –i.e. la Nueva Gerencia Pública– ya que esta perspectiva teórica recién llegó a América Latina en la segunda mitad de esa década.

Como hemos hecho con los otros dos núcleos conceptuales, comencemos nuestra aproximación al futuro de la administración pública con el mapa conceptual y nube de palabras que surgió de las entrevistas realizadas a expertos sobre capacidades estatales⁴³ y gestión administrativa (ver Figura N° 20). Es interesante ver que hubo distintas ideas sobre el tamaño adecuado del Estado, sobre las formas organizacionales y cuestiones organizacionales concretas, tales como tercerización, agencialización y oficinas virtuales.⁴⁴

⁴³ Capacidades Estatales puede ser considerada un concepto “puente” entre Estado y administración pública (Cao, Laguado y Rey, 2015: 131), pero analizando las entrevistas a expertos, este concepto, en la voz de los entrevistados, se adecua más a la perspectiva que aquí hemos expuesto como de administración pública/Modelo de Gestión.

⁴⁴ Como puede verse, también surgieron temas vinculados a los desarrollos tecnológicos y a las relaciones intergubernamentales que son tratados en secciones aparte en el siguiente capítulo.

Figura N° 20
Mapa conceptual y nube de palabras a partir de entrevistas a expertos respecto de Capacidades estatales y gestión administrativa



Agencialización Ampliación del aparato estatal
Aparato estatal en función de la economía Tercerización
Capacidad estatal tecnológica
Coordinación intra e interjurisdiccional
Modelo burocrático weberiano vigente Oficinas virtuales
Nuevas formas organizacionales y de gestión
Reducción del aparato estatal

Fuente: Elaboración propia

Esta gráfica permite decir que los análisis a futuro sostienen dos grandes ejes de debate: por un lado, el nivel de intervención estatal y su relación con la economía, y por otro lado, le elección entre los nuevos modelos de gestión emergentes, y las formas weberianas.

Como ya dijimos se espera que los modelos de gestión sigan el ritmo acelerado de transformación siendo dos las esferas que, parece, adquirirían creciente preponderancia en el futuro:

- La (re) incorporación de las funciones de planificación y evaluación a la gestión de las políticas públicas.⁴⁵ Al respecto hay debate sobre la forma en que estas funciones se desarrollarán: mientras unos postulan que las mismas deben incluirse en la práctica rutinaria de todas las oficinas públicas, otros prevén la existencia de organizaciones autónomas y transversales que se dediquen a tal tarea.
- El desarrollo de propuestas de calidad respecto de la gestión de procesos, de la provisión de bienes y servicios y de la forma rendir de cuentas a los ciudadanos. Se piensa este enfoque de calidad como una mixtura virtuosa entre estándares técnicos –brindados por la academia y los expertos en gestión– sumados al aporte brindado por las expectativas y deseos de los ciudadanos / usuarios.

Traducidos estos temas a la dimensión instrumental, es notoria la coincidencia en todas las perspectivas sobre el papel de las nuevas tecnologías info-comunicacionales para potenciar los instrumentos de gestión, así como también para garantizar niveles importantes de transparencia, control, participación e información de la ciudadanía.

Una consecuencia de estos cambios será el debilitamiento del unilateralismo de la administración pública –sea que éste se sostenga en el saber experto o que el sostén provenga de su legitimidad legal– y su reemplazo, también en este entorno, por una práctica de Estado dialógico.

Esto es particularmente notorio en el caso del Camino Sinuoso, que tiene como uno de sus postulados centrales la necesidad de limitar la discrecionalidad estatal desde la participación de la sociedad civil. Ese Estado dialógico tiene un perfil menos nítido en el modelo populista, que plantea subordinar la administración al liderazgo político; y también en el Dogma Vigente, que lo postula intermediado por el mercado o situaciones cuasi mercantiles (por ejemplo, cuando define que se deben tomar en cuenta los intereses de los consumidores de bienes públicos).

De todas formas, en estos dos últimos casos, no hay tanto énfasis en limitar la discrecionalidad estatal. Específicamente, en el Dogma Vigente ocupan un rol importante los expertos financiero/fiscales –en particular en las áreas de hacienda y del Banco Central– en donde se da por supuesto que debe regir cierto saber técnico sin intervención de la política y/o de los ciudadanos.

⁴⁵ La planificación como parte de los modelos de gestión fue dejada de lado con la llegada de la Nueva Gerencia Pública. Se plantea su recuperación bajo formas bastante diferentes a las que se empleaban en los '70.

En el caso de Regreso al Futuro, se tiene una visión menos negativa de la burocracia, ya que se estima que, en última instancia, debe ser poderosa para desplegar el andamiaje de la intervención estatal.

Respecto del rol asignado a las administraciones públicas en las funciones de regulación y control (Medina Vásquez y otros, 2014: 130 / Ramió Matas, 2015: 19 y 23) aparecen posiciones divergentes:

- El Dogma Vigente lo concibe como un entramado institucional que garantiza bajos costos de transacción para no obstaculizar el funcionamiento de los mercados.
- El Camino Sinuoso, como una serie de reglas que facilitan y promueven la participación en las políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil.
- El Regreso al Futuro, como un dispositivo que permite disciplinar el poder de las grandes corporaciones económicas.

En lo que hace a la gestión de los servicios públicos también hay algún grado de acuerdo, pues si bien el Regreso al Futuro tiene diferencias con los enfoques ortodoxo y socialdemócrata, en sus acepciones contemporáneas rechaza la estatización total, recomendando evaluar cada caso específico para determinar la política a seguir.⁴⁶

Tanto el Dogma Vigente como el Camino Sinuoso dan por supuesta la gestión de los servicios públicos por parte de agentes económicos privados; aunque en este último caso se prefiere impulsar alianzas entre gerentes privados expertos y organizaciones públicas no estatales.

Es posible que en el futuro no haya perfiles definidos, sino más bien una “gran complicidad entre las instituciones públicas y la sociedad civil (en su acepción económica-empresarial o en su dimensión más social e incluso de empoderamiento y de cogestión de servicios)” (Ramió Matas, 2015: 16).

Como parte de una moda bastante extendida en el mundo, los estudios a futuro tratan el tema de la corrupción. Si se observa el tema en una perspectiva histórica se verá que luego de oleadas de intervencionismo estatal siempre surge un reflujo que pone énfasis en los problemas de corrupción que aquél, supuestamente, habría generado.

Ahora bien, más allá de esta situación histórica, lo novedoso del caso surge por el carácter dialógico de la administración contemporánea, que

⁴⁶ Entre las opciones que barajano se niega la posibilidad de alguna nacionalización cuando la opción regulatoria no dé los frutos esperados, pero es más la excepción que la regla.

le da al tema un giro específico (BID, 2016: 80; Montero Olivares, 2014: 344; Medina Vásquez y otros, 2014: 108; Millenium, 2012: 30). En particular, Ramió Matas hace una detallada explicación de la importancia del tema partiendo de la descripción de los sectores involucrados (Ramió Matas, 2015: 34):

- la política (a partir de la financiación heterodoxa de los partidos políticos, o de la apropiación de recursos públicos por parte de los líderes políticos),
- la administración pública (burocracias que aplican recursos a sí mismas),
- las empresas privadas (concesionarias de obras, oferentes de servicios públicos, con capacidad para influenciar sobre regulaciones),
- los movimientos sociales (en su lógica de influir en las decisiones públicas),
- las organizaciones del tercer sector (como proveedoras de servicios públicos).

Obviamente cada modelo tiene una versión distinta sobre la corrupción: mientras que el Dogma Vigente considera a la política y al Estado con una alta carga intrínseca de corrupción (ver capítulo 2), para Regreso al Futuro la mayor fuente de corrupción proviene de la captura de oficinas estatales por parte de intereses concentrados. Para el Camino Sinuoso el gran vehículo de la corrupción es la burocracia.

Otro de las ideas sobre las que hay acuerdo es la que afirma la necesidad de fortalecer los espacios de coordinación. Para comprender cabalmente la anuencia alcanzada se precisan algunas consideraciones previas.

La visión tradicional de la administración pública tenía un enfoque holístico respecto de los objetos de su tarea: se veía al aparato estatal como un todo y así mismo se consideraba totalizante la manera en que ésta influía en la vida social. A partir del concepto de política pública, esta concepción fue crecientemente reemplazada por otra que segmenta la administración en diferentes campos específicos. El mismo acto de clasificar (separar por semejanzas) puso sobre la mesa la necesidad de que cada ámbito de política pública pudiera fijarse potestades, objetivos y, siempre que fuera posible, productos.⁴⁷

⁴⁷ Este análisis puede seguirse en Aguilar Villanueva (1993: 37 y ss).

De allí no tardaron en surgir voces que postularon que las diferentes unidades en que se segmentaba la gestión deberían tener la más amplia libertad de acción para cumplir con su cometido, por lo que se propuso una amplia descentralización que incrementara las potestades sectoriales. A esta flexibilización de la estructura estatal mediante la autonomía organizacional se la llamó “agencialización”, y significó en la práctica la creación de unidades (que empezaron a llamarse agencias) temáticamente especializadas y autónomas.

Ahora bien, la puesta en práctica de estas ideas debilitó el poder central cuyo lugar le permitía dirigir el conjunto; además se desarrolló una miríada de excepciones para esquivarlo –descentralizaciones, organismos paralelos, declaración de estado de emergencia que permitía o estimulaba la creación de organismos o de modalidades de funcionamiento *ad hoc*, escalafones especiales, fondos fiduciarios, etc.– que terminaron por establecer lo que se conoce como Estado archipiélago que caracterizó la fragmentación de la actividad de la administración pública.

En ese archipiélago se han impuesto –de acuerdo con las características de cada sector– diferentes ideas y modas administrativas. En consecuencia, cuando se hace un paneo general sobre los aparatos estatales, se observa una superposición de modelos de gestión (a veces por sectores, y otras según los circuitos administrativos).

En la primera década del nuevo siglo, esta mezcla abigarrada e indiscriminada de *modus operandi* de la administración pública llevó a que expertos y académicos dejaran de recomendar con tanto énfasis la necesidad de la agencialización y comenzaron a dar prioridad a la coordinación.⁴⁸ En este giro se considera que gran parte del éxito estatal radica en la fuerza de un centro capaz de contener y dar orientación al archipiélago.

Nuevamente, cada perspectiva realizará este paso hacia formas más coordinadas bajo lógicas diferentes. En el caso del Regreso al Futuro, se piensa una coordinación más eficaz alrededor del liderazgo político; en el caso del Dogma Vigente, el gran ordenador es el presupuesto y la gestión financiera fiscal; en el caso del Camino Sinuoso, se espera que la propia organización democrática y la transparencia facilite un funcionamiento estatal más coherente.

En la Figura N° 21 se resumen las áreas de acuerdos y las diferencias en los diferentes modelos de gestión. Volveremos sobre estos puntos cuando analicemos los modelos de gestión de cada una de las perspectivas.

⁴⁸ Ver, por ejemplo, las ideas de gobierno total en Christensen y Læg Reid (2007).

Figura N° 21
Áreas de acuerdos y diferencias entre los modelos
de gestión de la administración pública

Área de acuerdo	Rasgo diferente		
	Regreso al Futuro	Camino Sinuoso	Dogma Vigente
Administración dialógica	Que no limite el liderazgo político	Absoluta	Mediada por mercado. Limitada por saber técnico en lo financiero fiscal
Regulación y Control	Para disciplinar al capital	Para facilitar la participación	Para desarrollar el mercado
Servicios Públicos en alianza Público/ Privado	Caso por caso (eventuales nacionalizaciones)	Preferencia hacia organizaciones de la sociedad civil	En ámbito mercantil
Origen de Corrupción	Intereses concentrados	Burocracia e intereses concentrados	Política y Burocracia
Coordinación	Alrededor del liderazgo político	Auto organización a partir de información transparente	Alrededor del presupuesto

Fuente: Elaboración propia

3.4.1. Modernización administrativa: el porvenir según el Dogma Vigente

El Dogma Vigente propone como proyecto futuro de modelo de gestión la modernización administrativa, que consiste en la adopción de técnicas y actitudes provenientes del sector privado.

La tesis explica que la ausencia de mecanismos mercantiles en el sector público ha producido en él una modorra que ha ralentizado su actividad y lo ha dejado rezagado con respecto al sector privado; por eso, hay que someter la gestión pública a una presión actualizadora y correctora constante.

A diferencia del Camino Sinuoso y del Regreso al Futuro, los cambios en el modelo de gestión se ven como una operación técnica y/o instrumental –incorporar tecnologías de gestión más moderna– más que como una operación política para cambiar la situación relativa de los actores sociales.⁴⁹

⁴⁹ Vilas ha hecho notar que la máxima importancia de lo técnico y lo administrativo emerge cuando “independientemente de sus tonalidades ideológicas y de sus contenidos concretos,

Ahora bien, como no podía ser de otra manera, el carácter instrumental que se postula no está exento de directrices y preferencias. Pasemos revista a algunas de ellos.

a) Transferencia de funciones y potestades al sector privado

El Dogma Vigente considera que la captación de recursos –básicamente los derivados de impuestos– para financiar la gestión estatal de bienes y servicios constituye un sobre costo de transacciones no justificable. En cambio, la iniciativa privada garantiza con menor costo una mayor satisfacción de las necesidades de los clientes que demandan bienes y servicios, gracias justamente a la dinámica mercantil. Por lo tanto, sustraer actividades desde el ámbito privado hacia el público es, en la gran mayoría de los casos, una mala decisión.

Como corolario de este análisis, un primer rasgo del programa modernizador es profundizar o acelerar el traspaso de funciones y producción de bienes y servicios desde las manos estatales hacia la gestión privada.

Las decisiones sobre lo que puede ser privatizado están sujetas a consideraciones técnicas y económicas; las nuevas tecnologías y los cambios en la sociedad han permitido en los últimos tiempos incrementar sustancialmente los bienes y servicios que pueden ser ofrecidos por agentes extra-estatales (por ejemplo, asignando potestades a empresas privadas en temas de seguridad, educación, salud, seguridad social, obra pública, etc.). El modelo de gestión del Dogma Vigente propone redoblar esfuerzos en este sentido.

b) La propuesta organizacional

Pero hay ciertos bienes –los llamados “bienes públicos puros”– que no pueden ser puestos en los circuitos mercantiles. Estos bienes se caracterizan por la no rivalidad (su consumo por parte de un ciudadano no implica que otro no pueda usarlo) y por ser no excluyentes (es imposible excluir del consumo de un bien público puro a determinadas personas) (Buchanan y Tullock, 1999: 3).

La principal razón que impide la gestión mercantil de estos productos es que no puede evitarse la existencia del polizón (*free rider*) que no paga por las prestaciones que consume. Por ejemplo, la defensa nacional; el hecho que un individuo de un país esté protegido no reduce la protección para otro ciudadano; y no se puede dejar de proteger a los que no pagan impuestos.

el tema del poder se considera resuelto –por lo menos desde la perspectiva de los que ganan– y por consiguiente la atención debe centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que se operan” (2009: 30-34).

Frente a este tipo funciones estatales, el modelo de gestión del Dogma Vigente se alinea con la tradición que diferencia tajantemente la política de la administración, así como también asimila la administración pública con la administración empresarial.⁵⁰ Desde esta consideración, esta perspectiva considera que las políticas modernizadoras de la administración pública tienen que tener dos objetivos:

- Promover el aislamiento del aparato organizacional frente al orden político y,
- Garantizar que el orden administrativo estatal incorpore las novedades en la gestión que han desarrollado las empresas privadas.

En este último caso se priorizan herramientas que permitan el debilitamiento de las estructuras burocráticas y su reemplazo a nivel global por circuitos formales e informales de raíz mercantil o cuasi-mercantil. Dicho de otra manera, se trata de la construcción de espacios de trabajo que tomen como modelo más el mercado que la jerarquía (Ramió Matas, 2015:18), lo que permitiría además, debilitar actores estatales que con su poder amenazan los derechos de propiedad.

En esta tarea se espera poder recostarse en nuevas instituciones reguladoras de estandarización o normalización a nivel internacional o que, al menos, se intensifique la actividad reguladora de las ya existentes, tales como la Organización Internacional de Estandarización-ISO (Messner, 2003).

En una esfera más estratégica, se tiene la expectativa de que cada vez más países acepten el formato diseñado por el FMI y el Banco Mundial para la cuestión organizacional y fiscal reconociéndole a ellas, además, potestad de auditoría.

Paralelamente se recomienda avanzar en alianzas de diferente tipo entre instituciones públicas y empresas privadas. Por ejemplo, en los futuros

⁵⁰ Citamos dos autores clásicos al respecto: "... existen en los sistemas gubernamentales dos funciones primarias o básicas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los Estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa principalmente del cumplimiento de una de estas funciones. Estas funciones son, respectivamente, Política y Administración". (Goodnow, 1980: 247, edición original 1900).

"la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración [...]. Relaciona la dirección de los asuntos gubernamentales con la dirección de los asuntos de cualesquiera otras organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas, en todas las cuales se reconoce que la buena administración es elemento esencial para el éxito" (White, 1999: 128, edición original 1926).

previstos por el BID, se remarca que al retirarse el Estado de espacios que pasarían a brindarse por gestores privados, se liberarían recursos financieros y organizacionales que se podrían dirigir a tareas críticas para el Estado.

Como ejemplo de las expectativas sobre este tipo de políticas, uno de los escenarios del BID prevé que los “países aumentaron la inversión en infraestructura de un promedio de entre 2% y 3% del PIB hasta casi el 5% del PIB. Debido a las limitaciones de los recursos públicos, esto se consiguió aumentando la inversión privada mediante mecanismos público/privados. Entre 2016 y 2030, la inversión del sector privado en infraestructura aumentaría con esta estrategia de aproximadamente 0,6% a 1,7% del PIB” (BID, 2016: 63, 71, 87).

c) Las herramientas info-comunicacionales

Uno de los puntos priorizados por la modernización ortodoxa aguarda un importante incremento de la conectividad estatal, lo que permitiría fortalecer los niveles de confianza por parte de la ciudadanía con base en el avance en materia de transparencia y probidad que traería consigo (OECD, 2016: 23).

Este optimismo sobre todo lo que puede hacer la tecnología dentro de la gestión pública se alimenta de la idea de que un automatismo generalizado permitirá borrar todo componente político y de relaciones sociales a la actividad de las administraciones públicas, ya que todo será responsabilidad de computadoras, las que dejarán atrás el factor humano falible, coadyuvando así en el objetivo de limitar el poder de la burocracia.

d) La asistencia de la técnica para esquivar los problemas de la política

El Dogma prevé la universalización de agencias temáticamente especializadas y autónomas de los funcionarios políticos, consideradas “como un medio para separar parcialmente la gestión de las políticas públicas de la dinámica política” (Bertranou, 2013:14). Para nombrar este tipo de formato, la literatura angloparlante popularizó el término *quango* (quasi-autonomous non-governmental-organizations).

En el Anuario 2014 del Banco Mundial, se avanza en esta línea no sólo en ámbitos sectoriales, sino también en instituciones transversales. Por ejemplo, en él se propone la creación de un organismo para la administración de los múltiples peligros que abarca la vida social, entre ellos los relativos a riesgos a la seguridad; riesgo económico, riesgo ambiental, sanitario tecnológico y social. Este Consejo Nacional de Administración de Riesgos, con misiones que históricamente han sido parte del núcleo

estratégico estatal, tendría “la facultad de formular recomendaciones que obliguen a las autoridades” de cada país (Banco Mundial, 2014: 21). Este Consejo no podrá estar dirigido por poderes políticos, sino que se apoyará en la academia, la ciudadanía y en los organismos internacionales:

“Los miembros del Consejo Nacional de Administración de Riesgos se designarían en calidad de tecnócratas especializados con garantía de permanencia en el cargo [...]. [...] el Consejo debe ser independiente del proceso político, lo que incluye la designación por concurso y por un largo mandato de los miembros de su junta, un presupuesto independiente y sólidos mecanismos de rendición de cuentas (entre ellos, la evaluación por consejos similares u organizaciones internacionales)” (Banco Mundial, 2014: 34, 38 y 39).

3.4.1.1. Utopía y distopía en el modelo de gestión

La utopía del modelo de gestión ortodoxo imagina una administración muy reducida, que captura un muy bajo porcentaje de la renta nacional y que tiene amplia efectividad para reducir los costos de transacción.

Inclusive, alrededor del Estado y de la continua expansión de la frontera mercantil sobre espacios que históricamente se consideraron bienes públicos puros, el sector público funge de promotor de nuevos negocios, apalancando la dinámica económica.

El Estado requerirá así de pocos recursos de la economía nacional y será neutral y objetivo en su desempeño con respecto a los contribuyentes, clientes y agentes económicos.

Los críticos de este modelo de gestión resaltan tanto su carácter excluyente como el hecho de que refuerza lo negativo del Estado archipiélago. El carácter excluyente se deriva de la organización mercantil, en donde la oferta se organiza a partir de la demanda; ahora bien: amplios sectores de las sociedades latinoamericanas no tienen los ingresos necesarios para jugar en el mercado de bienes preferentes como clientes, lo que significa que podrían quedar sin servicios básicos o acceder a ofertas de baja calidad (v.g. salud, educación, etcétera).

El segundo renglón problemático tiene que ver con el rol asignado a valores tecnocráticos y las consecuencias de su aplicación a la gestión estatal. En la experiencia capitalista, tales modelos de gestión han tendido hacia una concepción del bien común reducida a pura productividad, y de allí son pocos los espacios asignados a considerar las diferencias culturales o los desequilibrios sociales.

Por otra parte, las organizaciones de participación sectorial y tecnocrática prestan, por definición, su atención al tema de su incumbencia, y si no hay un lugar de la visión de conjunto, la fragmentación del todo (estatal en este caso) fácilmente caería en incoherencias y contradicciones que terminarían paralizando toda la empresa.

3.4.2. Sistemas de gestión sinuosos: descentralización y autogestión

El Camino Sinuoso no tiene como objetivo central alcanzar las tres “E”⁵¹ en cada política pública –aunque éste no sea un tema menor en su modelo– sino que busca remodelar la ecuación de poder desequilibrado en contra de los ciudadanos y en favor de los políticos, la burocracia y las grandes corporaciones, a través del asociativismo y la participación.

Puesto a buscar la cooperación entre ciudadanos y movimientos sociales, este enfoque encuentra en el ámbito local el lugar ideal y, ligado a él, las políticas de descentralización bajo las clásicas justificaciones sostenidas desde mediados del siglo pasado y otras nuevas vinculadas a los cambios sociales y las nuevas tecnologías (Montero Olivares, 2014: 361/2 y Ramió Matas, 2015: 13).

Uno de los puntos fuertes de esta perspectiva descentralizadora es la convicción de que la concordia entre los ciudadanos es más fácil sobre la base de la vecindad que aproxima a las personas. A partir de postulados como “*small is beautiful*” –axioma vulgarizado por Schumacher (1973) pero utilizado con diferencias en las varias vertientes comunitaristas– se concibe lo local como un espacio de confluencia virtuosa entre la acción estatal y la ampliación de la actividad y el poder del ciudadano.

En los textos donde se expone el pensamiento del Camino Sinuoso, se considera que los escenarios políticos de confrontación de intereses e ideologías son propios de ámbitos nacionales o, por lo menos, de espacios agregados en donde se hacen presentes las grandes corporaciones. Por el contrario, en el ámbito local –lugar en donde proliferan las visiones de los individuos y los grupos reducidos– es posible hacer girar los procesos sociales alrededor de principios de la armonía social y, con ella como palanca, se podrían alcanzar resultados más favorables en términos del desempeño político, social y económico.

En el caso latinoamericano, adicionalmente, se considera que la centralización administrativa es un vehículo para la concentración del poder y la

⁵¹ Eficacia (que se hizo lo que se pretendía), Efectividad (que tuvo el impacto buscado) y Eficiencia (que alcanzó un balance óptimo entre recursos –financieros, simbólicos, políticos– y tiempo).

homogeneización social y cultural, aspectos incompatibles con los valores de pluralidad y respeto de las minorías. Argumentos como éste cobran fuerza extra en virtud de la larga tradición autoritaria que suele asignarse al subcontinente.

En este ámbito micro, además, se puede plantear una modificación radical del modelo de gestión *top/down* (de arriba había abajo), sostenido en el conocimiento de expertos o en la legitimidad de los tomadores de decisiones, que relega no sólo a los trabajadores, sino también a los ciudadanos a un lugar de pasiva recepción. En su lugar, se plantea una concepción desde abajo (*bottom/up*) de las políticas públicas y, de este modo, se reconoce la legitimidad y la potencia de los actores sociales no estatales, y de los trabajadores directamente conectados con ellos.

Para construir estas sociedades basadas en la armonía, es vital la existencia de una sociedad civil floreciente y activa que actúe en conjunto con el Estado en un acuerdo de ayuda y control mutuos. En la construcción de una sociedad con tales características, es fundamental la actividad del propio Estado, entre cuyas funciones está la de promover la asociatividad y la incorporación de actores sociales a la decisión y gestión pública.

De esta forma, la estatalidad del Camino Sinuoso establecerá amplios ámbitos de participación, contruidos de forma tal que se garantice que todos los interesados tengan la oportunidad de ser escuchados y de participar. Entre los objetivos básicos están: el despliegue de instrumentos de transparencia en la información, la capacitación ciudadana y la vulgarización de conceptos, y el establecimiento de pautas de toma de decisiones que incorpore ciudadanos y grupos, entre otros.

Se sostiene que la implementación de estos elementos generará una mejora en la calidad de la democracia, ya que la descentralización redundará en una mayor participación, una continua ampliación de los espacios de representación y una más amplia socialización del poder, elementos todos que permitirían perfeccionar la democracia "... se tiene la convicción de que con ella el poder político será más democrático, la Administración más sensible a las demandas sociales y se facilitará la participación de la ciudadanía en la gestión" (Felcman, 1991: 104).

Las descentralizaciones son justificadas, además, desde perspectivas instrumentales, considerando los beneficios que se generarían al reducir la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución y entre decisión, ejecución y control. Han sido enumeradas en reiteradas ocasiones las ventajas resultantes de reducir la distancia física y de instancias burocráticas entre el decisor político, cuadros administrativos y ciudadano, todo lo cual generaría:

1. Mejora en las comunicaciones.
2. Mayor posibilidad de penalizar a los malos gobiernos o a las ineficaces conducciones en general.
3. Incremento de las posibilidades de detectar eventuales desvíos y, por ende, una mayor posibilidad de corregirlos prematuramente.
4. Menor cantidad de niveles jerárquicos intermedios (por escala) y, consecuentemente, reducción de los componentes burocráticos de las organizaciones.

En este orden de ideas no es de extrañar que se asigne un rol definitorio a las administraciones de las grandes ciudades. Se habla incluso de un momento de transición con una gran fragmentación siguiendo una lógica neo-medieval que luego iría coordinándose hacia un gobierno mundial (Ramió Matas, 2015: 15). En este aspecto, vuelven a traerse a colación los cambios demográficos que harán que hacia el 2050 el 60% de la población viva en las grandes ciudades y en sus respectivas áreas metropolitanas.

En el futuro utópico del BID, como otras ciudades en todo el mundo, las de América Latina y el Caribe serán de las primeras en potenciarse con una gobernanza posicionada por la tecnología. “Esto no es una sorpresa, puesto que los gobiernos municipales en todo el mundo fueron de los primeros en subirse al vagón de la gobernanza inteligente” (BID, 2016: 71).

La coexistencia de múltiples centros gubernamentales nos lleva a la cuestión de la coordinación, la que, como adelantamos, es un punto ciego del análisis socialdemócrata; en su modelo es necesaria la articulación de los gobiernos de las distintas ciudades; y la articulación entre mercado/sociedad civil/ Estado. Coordinar todo eso no es fácil toda vez que el modelo rechaza que esta tarea pueda ser realizada por la política, la burocracia o el mercado.⁵² ¿Cómo se elegiría es meta-gobernanza estatal, cómo se armaría una estructura institucional y de funcionamiento que procese visiones e intereses para promover una salida que retroalimente virtuosamente el pluralismo y la participación?

En este sentido, Ramió Matas (2015: 8) retoma elementos del enfoque ortodoxo al hablar de un malestar general con la Administración, originado en un desfase entre el avance social y de la tecnología y las arquitecturas

⁵² “Las personas, en su mayoría, siguen y seguirán dominadas por las pasiones e impulsadas por resortes egoístas (e incluso violentos) contrarios a las lógicas del bien colectivo y del interés general. De esta manera, seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática”. (Ramió Matas, 2015: 44)

organizativas, que no son capaces de modernizarse al mismo ritmo que aquéllas. En tal sentido, recuerda que ya Max Weber había visto que ellas eran los cuellos de botella de la innovación y de la modernización.

Para el escenario actual, el modelo describe un escenario emparentado con esta descripción: las actividades operativas realizadas desde el Estado suelen “[...] encontrarse muy blindadas por unos empleados públicos muy movilizados y sindicalizados que logran con éxito preservar sus espacios de confort. El poder político huye del conflicto laboral que se podría generar por lo que estas externalizaciones se pueden considerar como lógicas e, incluso, necesarias” (Ramió Matas, 2015: 16).

Como en el Dogma Vigente, el Camino Sinuoso habla de la alianza público/privada: existiría un amplio espacio para la coproducción y la co-gestión de los servicios públicos, lo cual se sostendría en modelos de provisión mixta de esos servicios (Bovaird, 2007).

Pero la visión socialdemócrata pone más énfasis en la provisión de servicios públicos a través de movimientos sociales transversales o sectoriales, o vecinales, los que se espera crezcan en progresión geométrica al mismo nivel que la economía de carácter empresarial.

Como parte de la explosión de la sociedad civil, se considera altamente probable que muchas de las organizaciones no gubernamentales se conviertan en proveedoras de servicios baratos especializados para las administraciones públicas. Más aún, se presume que la frontera entre lo privado y el interés público –diferenciados ambos porque el primero se rige por el libre mercado y el segundo está sujeto a regulación– se mueva a favor de este último, ampliando aún más la importancia de los procesos económicos vinculados a dinámicas no estrictamente mercantiles (Ramió Matas, 2015: 16 y 20 y ss.).

En suma, el escenario utópico muestra un modelo de gestión pública con múltiples canales de comunicación, vinculación y participación entre el Estado, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, sigue un patrón notoriamente descentralizado, en donde el eje de las tareas estatales es llevado adelante por los gobiernos de ciudades, que han logrado desarrollar mecanismos para asegurar la coordinación/cooperación entre los actores y entre las distintas instancias de gobierno (internacional, regional, nacional, local) que facilitan la integración vertical de las decisiones, alcanzando una racionalización normativa de las políticas públicas.

En cuanto a las tareas, la gestión pública se especializa en tareas de regulación económica, de garantía de nuevos derechos, de creación/mantenimiento de sistemas de participación, de prestación de servicios públicos, de creación/mantenimiento de los diversos ámbitos de convivencia

y ordenación del territorio a nivel global. “En el futuro, cada vez más la calidad de la regulación va a tener una correlación directa con el buen gobierno y con el bienestar social” (Ramió Matas, 2015: 15).

¿Cuál es la distopía de este modelo? ¿Qué puede fallar?

En primer lugar, como ya dijimos, las sociedades civiles latinoamericanas están permanentemente amenazadas en su pluralismo debido a la existencia de bolsones de anomia con desequilibrios de poder entre diferentes actores. Muchas de ellas pueden quedar presas de enormes fragilidades económicas y exigencias burocráticas que podrían comprometer su capacidad e independencia respecto del Estado y del mercado (García Linera 2011; Piqueras 2001).

No debe perderse de vista, además, que es común en las sociedades contemporáneas que el cuadro de actores involucrado en cada política pública varíe su postura con frecuencia y/o tenga una alta rotación. La participación cambia y también lo hace el tiempo y el esfuerzo que los participantes le dedican: en los baches pueden generarse desequilibrios de las fuerzas que están detrás de lo estatal e, inclusive, amenazar la metagobernabilidad que garantiza el pluralismo.

Estas discontinuidades, sumadas a la falta de interés por construir una burocracia y a la labilidad de los intereses de largo plazo del sector privado –la triada de gobernanza clásica para Camino Sinuoso: Sociedad Civil, Estado y Mercado– pueden llegar a confluír generando una crisis (por captura o desorganización) de todo el esquema gubernamental.

3.4.3. Los sistemas de gestión populistas

En coincidencia con el proyecto socialdemócrata, las ideas de gestión del proyecto Regreso al Futuro orientan la actividad estatal hacia objetivos que están más allá de sus fronteras: de qué forma transformar el liderazgo político en acciones concretas que transformen un equilibrio político que en el punto de partida aparece como favorable a las fuerzas del capital. Esta aproximación vincula funcionalmente los objetivos de Regreso al Futuro con la perspectiva neoweberiana, que se propone potenciar el carácter planificador y transformador de la administración estatal (Larrouquié, 2017).

En su diagnóstico de la situación, el abordaje populista considera que el malestar con las administraciones públicas –reiteradamente comentado por las otras dos posiciones que mencionamos– no es inherente a la gestión estatal, sino a la ruptura del equilibrio entre lo privado y lo público.

El ciclo neoliberal –instalado prematuramente en América Latina– hizo que se degradaran las estructuras de la administración pública facilitando

su captura por parte de intereses sectoriales. Esto fue funcional a un patrón de gestión que generó pobreza y redistribuyó regresivamente el ingreso; dicho de otra forma; el proceso de ajuste estructural y la consecuente liquidación del Estado benefactor puso a las instituciones estatales en un lugar poco acreditado.

El malestar en la sociedad latinoamericana con el Estado no se centra en los malos servicios –al fin y al cabo, como reconoce Ramió Matas, los servicios públicos brindados por el sector privado no han sido una maravilla (2015: 19)– sino en que el aparato estatal ha sido funcional a los circuitos que hacen del subcontinente la región más desigual del mundo. Dicho de otra forma: el malestar se origina principalmente en que el Estado funge de garante del orden neoliberal, más allá de las deficiencias que puedan encontrarse en su faz de aparato organizacional.

El proyecto populista supone que para cambiar este equilibrio se deberá empoderar la política y, desde allí, utilizar la administración pública como herramienta de transformación.

El escenario estatal desarrollado por Ramió Matas (2015: 24 y 25) es el que describe con mayor exactitud esta secuencia. Si bien este autor sostiene que es imprescindible que buena parte de la organización estatal y su gestión e inteligencia estén en manos de directivos públicos portadores de los valores supremos de la técnica y de la neutralidad, considera que la tendencia futura –sobre todo en el caso de las unidades centrales– será, a contracorriente, hacia una creciente politización.

Esto será así, según el autor, pues el gran reto actual es superar la falta de legitimidad democrática, achicar la enorme distancia entre la ciudadanía y sus instituciones públicas. Esta brecha está construida a partir de un discurso técnico –incluso muy presente dentro de los partidos políticos– que va dejando en un espacio muy marginal a los valores y a la visión estrictamente política, y que va alejando a los ciudadanos del Estado.

De esta forma, y como resultado de un proceso de décadas, actualmente existe una fractura entre la ciudadanía y las instituciones públicas, que es necesario subsanar para reconstituir la calidad y enraizamiento de la democracia en la sociedad.

Regreso al Futuro confía en que será la actividad de la administración pública la que le dé la legitimidad necesaria a las instituciones, acompañando e impulsando los cambios en el patrón de intervención estatal. Por todo esto propone un modelo de gestión basado en la idea de mantener el aparato administrativo férreamente subordinado a la conducción política. En particular, pone énfasis en medidas dirigidas a reducir al “mínimo el

riesgo de captura del Estado por intereses especiales” y a “la prevención de la captura del Estado” (Medina Vásquez y otros, 2014: 266/7).

Dada la importancia y extensión de la tarea que se le asigna a la administración pública, el Regreso al Futuro propone la construcción de un Estado dirigido a administrar y brindar bienes y servicios a la comunidad.

Para restañar la capacidad de la política de conducir a la administración, el modelo populista ha pensado en un sistema de gestión que retoma muchas de las ideas neoclásicas de organización piramidal. Asimismo, propone una serie de estrategias para superar las ideas weberianas sobre la burocracia, sin romper la necesaria articulación entre aparato estatal y conducción política.

En esta estrategia es fundamental el concepto de *autonomía enraizada*, que significa que un aparato administrativo fuertemente cohesionado, puede y debe mantener una intensa relación con los actores que circundan al Estado. Es decir, “de lo que se trata es de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 2007: 547).

La clave de la potencia estatal en esta propuesta estaría en un conjunto conformado por:

1. un aparato burocrático de corte weberiano (i.e. que actúe ajustado a derecho, con selección meritocrática, funcionarios de carrera, etc.);
2. una alta capacidad de procesamiento administrativo;
3. una posibilidad de intervención estratégica y
4. comunicación con varias redes informales (sociales, partidarias, educativas, corporativas) que incrementen la cohesión del aparato estatal.

Como puede verse, el Estado ocupa el lugar de piedra angular de todo el sistema, y para ello debe liderar la participación de diferentes actores en torno a proyectos de largo alcance, así como también debe demostrar una alta capacidad de gestión tanto para captar recursos como para aplicarlos –con rigor en las tres “E” de la gestión– a cada política pública.

Este conjunto de elementos relativos a lo estatal puede funcionar en un contexto caracterizado por un complejo entramado de movimientos sociales que apoyen un liderazgo político, el cual al hacer actuar al Estado en diferentes tableros económicos y sociales –lo que evidencia su presencia frente a la ciudadanía–, fortalece continuamente su legitimidad.

Para que este sistema funcione, debe desplegar su actividad alrededor de un elenco gubernamental que funcione en apoyo de un liderazgo centralizado. El encuadramiento de los movimientos bajo la égida estatal debe encontrar un equilibrio entre el movilizacionismo que dinamiza la política estatal y ciertos límites y disciplina para que se eviten desbordes que promuevan ventajas sectoriales o que pongan en riesgo la paz social.

En este caso –y a diferencia de la visión de las otras dos vertientes ideológicas que analizamos– los avances tecnológicos tienen un valor más instrumental: son herramientas que aseguran una articulación más rápida, más transparente y más universalizable que permite el liderazgo de la conducción política al tiempo que llega simultáneamente a la burocracia y a los movimientos sociales, los cuales con la información pueden retroalimentar el liderazgo político.

Si bien el modelo de gestión del Regreso al Futuro no niega la posibilidad de estatizaciones, no se propone reemplazar al mercado totalmente por una gestión planificada al estilo soviético, ni siquiera plantea una generalizada gestión estatal de los servicios públicos.

Más bien propone la coexistencia de segmentos de control, al lado de otros de regulación y de otros estatizados, bajo los criterios de universalidad. Esta diferencia con posturas populistas del siglo XX se debe a la experiencia de sobrecarga que tuvo el Estado (realizar más tareas de las que puede sostener en los planos fiscal, político y organizacional), y no a un acuerdo con los otros dos modelos: el enfoque ortodoxo no aboga por la universalidad y por lo tanto resulta excluyente; el socialdemócrata, por su parte, no garantiza capacidad para enfrentar las fuerzas del capital y por lo tanto también terminaría siendo inepto para satisfacer a los sectores más débiles de la sociedad.

La utopía del Regreso al Futuro concibe un aparato estatal con alto nivel de eficacia en su intervención, capaz de redistribuir ingresos, disciplinar al capital y desplegar políticas de desarrollo. Es, asimismo, un intermediario eficaz entre actores sociales altamente movilizadas y un liderazgo político capaz de desplegar estrategias exitosas en términos de resultados económicos y de legitimidad.

El planteamiento es consciente de problemas graves del modelo: algunos actores sociales podrían utilizar el empoderamiento estatal en beneficio propio, generando redes de favores y corrupción. Otro ámbito conflictivo surge de la posibilidad de sobrecarga política que puede sufrir el Estado por las múltiples presiones que recibiría en una sociedad compleja. El *pretorianismo de masas* lo podría llevar a actuar en ámbitos y escenarios por encima de sus posibilidades, lo que terminaría no solo en

un Estado maniatado, sino además originando nuevos problemas. Para los críticos de las ideas populistas, la inflación es uno de los indicadores de este desborde.

Un resumen de los elementos que venimos describiendo se presenta en la Figura N° 22.

Figura N° 22
La administración pública Dogma Vigente,
Camino Sinuoso y Regreso al Futuro

Dogma Vigente (ortodoxia)	Camino Sinuoso (socialdemocracia)	Regreso al Futuro (populismo)
Temas en Común		
Información, planificación, control; subsidiariamente modelos de calidad y evaluación con participación ciudadana		
Tendencia hacia miradas no tecnocráticas		
Tendencia de los servicios públicos a estar en manos no estatales		
Estado relacional		
Malestar y problemas		
Dogma Vigente y Camino Sinuoso: Malestar por malos servicios		
	Camino Sinuoso y Regreso al Futuro: Malestar porque se rompió el pacto del Estado Benefactor	
Dogma Vigente y Camino Sinuoso: Problemas por burocratización y por corrupción inherente a la actividad estatal.		
	Camino Sinuoso y Regreso al Futuro: Problemas por captura del Estado por parte de agentes económicos (en especial, el capital financiero).	
MEJOR MODELO		
Objetivo:		
Minimizar carga sobre las empresas y la sociedad	Participación de la sociedad civil	Que responda a las directivas de la política

Elemento crítico del sistema de gestión		
Eficiencia	Arbitraje	Eficacia
Modelo de gestión		
Nueva gerencia pública	Participativo	Neoweberiano
Peso de las políticas de gestión pública		
Mucha importancia, Tecnocrático	Subordinada a directrices políticas	
Incorporar adelantos TICs	Nuevo pacto con sociedad civil	Reconstruir legitimidad y eliminar captura
Principales cuadros estatales: (1)		
Cuadros gerenciales	Cuadros provenientes de la sociedad civil	Cuadros políticos
DISTOPIA		
La actividad estatal no favorecerá las grandes mayorías e ira expulsando creciente proporciones de la población	La labilidad de la sociedad civil hace que no pueda sostener el funcionamiento estatal Sin burocracia y sin mer- cado corre peligro todo el esquema estatal	Falta de disciplina hará cada vez más ineficiente al sector público Cada vez habrá más diferencia en calidad con respecto de los servicios que brinda el sector privado

Nota (1): Ver sección 4.1.

Síntesis 3ª parte

En este capítulo se trabajó a partir de aproximaciones sucesivas al futuro mundial y latinoamericano, para finalizar en escenarios estatales esperables para el año 2030.

En cuanto a las perspectivas que se elaboran para el mundo y el subcontinente, destacamos el consenso sobre la creciente importancia de los recursos naturales, las presiones sobre el ecosistema mundial, el progresivo acceso a la educación y las TICs, los cambios en la demografía mundial y las migraciones.

Cuando comenzamos a trabajar sobre los escenarios destacamos que las miradas son muy diferentes y construimos –a partir de estudios previos, de la bibliografía y de los comentarios de expertos– tres modelos para aproximarnos a ella, que llamamos Dogma Vigente (Neoliberal), Camino Sinuoso (Socialdemócrata) y Regreso al Futuro (Populista).

En lo que hace al contexto futuro, mientras la ortodoxia planteó cambios menores, las heterodoxias postulan que a partir del nuevo equilibrio multilateral a nivel planetario se generarán notorias variaciones en el proceso social.

Respecto del patrón de intervención estatal, cada una de estas perspectivas postuló, respectivamente, la centralidad del mercado, de la sociedad civil y del propio Estado/liderazgo político. En lo referente al modelo de gestión, por su parte, reivindicaron la Nueva gerencia pública, de tipo gerencial y eficientista, la gestión de tipo participativo (descentralizada y auto gestionada) y el esquema neoweberiano, que propone potenciar el carácter planificador y transformador de la administración estatal.

CUARTA PARTE

TEMAS Y PROBLEMAS DEL FUTURO ESTATAL

Palabras clave

Planificación - Interjurisdiccionalidad - Tecnologías - Servicio Civil
- Presupuesto

Preguntas Orientadoras

- ¿Por qué definir áreas temáticas?
- ¿Cuál es el rol de la planificación, la interjurisdiccionalidad, las tecnologías, el servicio civil y el presupuesto?
- ¿Qué tienen para decir la ortodoxia y las heterodoxias en cada una de esas áreas?
- ¿Cómo analizarlas desde lo utópico y lo distópico?

Ya desarrollados los tres modelos gubernamentales en su doble dimensión de Estado y administración pública –y habiendo vislumbrado los posibles momentos utópicos y distópicos de cada uno de ellos– corresponde presentar a continuación algunos componentes temáticos involucradas en los escenarios.

Consideramos que son un complemento indispensable para la comprensión del despliegue estatal en el futuro, pues cada uno de ellos tiene una incidencia significativa en el decurso de los futuribles posibles y deseables.

Ahora bien, dada la enorme cantidad de temas que inciden en el desempeño estatal, es necesario explicitar los criterios con los cuales seleccionamos unos temas y desechamos otros, hasta llegar a un número asequible de cuestiones a tratar.

Uno de los criterios –ya mencionado en la introducción– fue la decisión de no tratar políticas públicas y de gestión desde una mirada sectorial (salud, educación, seguridad, política industrial, etcétera), sino en tanto componentes que tienen un impacto transversal en el desenvolvimiento del Estado y de la administración pública.

Otro criterio consistió en rastrear cuáles eran los temas críticos en los mismos textos que tomamos como base en nuestra construcción de escenarios futuros estatales (Millennium 2012: 30; BID, 2016: 35; CEPLAN, 2015; Ramió Matas 2015: 13; Montero Olivares, 2014: 361, CEPAL, 2016).

Por último, convalidamos esta selección con las entrevistas a expertos, a cuyas respuestas les fue aplicado el programa ATLAS.ti, que produjo un mapa conceptual y una nube de palabras (ver Figura N° 23).

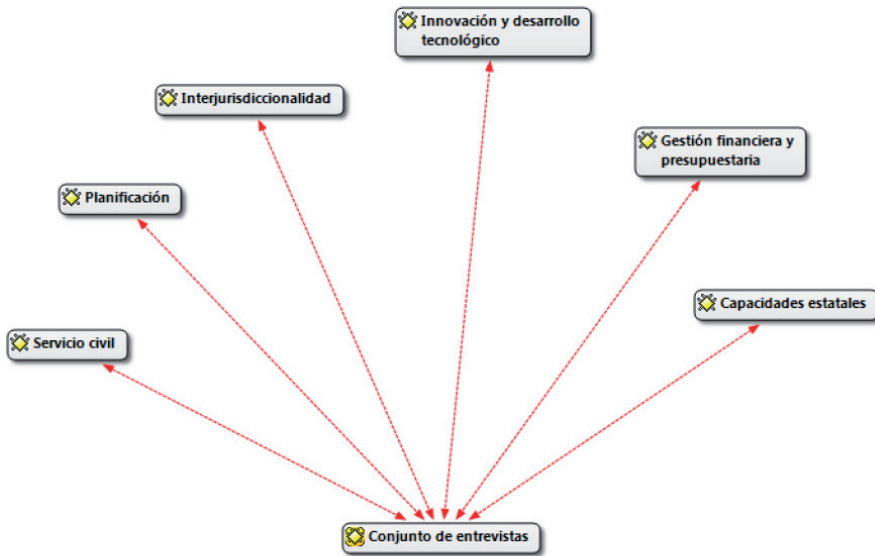
Como resultado de esta estrategia llegamos finalmente a un número de temas manejable –cinco en total– que listamos a continuación:

1. El **servicio civil**. A la hora de analizar el Estado desde una perspectiva organizacional la cuestión del servicio civil es la que aparece con mayor frecuencia tanto en las entrevistas a expertos como en el análisis –académico y gerencial– de la problemática estatal. Adicionalmente, cuando se hace prospectiva, el tema cobra mayor importancia, pues muchos análisis consideran que estará sujeto a profundos cambios en el futuro cercano (el tema aparece con la mención de “sistema meritocrático”, “reorganización del empleo público” y “carrera administrativa”, ver Figura N° 23).
2. El uso de la **tecnología** en el Estado. Junto con el tema anterior es la perspectiva que se encuentra con mayor frecuencia en los análisis estatales y en los futuribles, principalmente por el alto consenso que genera la idea de que habrá un importante impacto de los cambios tecnológicos en la reconfiguración del mundo estatal (en este ítem incluimos “capacidad estatal”, “tecnología, innovación y desarrollo tecnológico”, ver Figura N° 23).
3. La cuestión **presupuestaria** –entendida como las definiciones sobre el grado de participación estatal en la economía y las finanzas del país– fue elegida no sólo por su indiscutible trascendencia, sino también porque es un aspecto crucial en la diferenciación de los tres modelos gubernamentales que analizamos (“Gestión Financiera y presupuestaria” en la Figura N° 23).
4. La **planificación** fue seleccionada porque además de ser un instrumento sobre el que se prevé una creciente importancia, es la

herramienta elemental para trabajar con el futuro... y en el futuro del futuro. Consideramos que no podía faltar en el análisis porque eso ya está ocurriendo –implícita o explícitamente– dado que el presente tiene consecuencias en el futuro

5. Por último se seleccionó la cuestión de las **relaciones intergubernamentales**. Este tema, además de tener creciente presencia en los textos relativos al Estado, tiene importancia notable en la Argentina, tanto por el carácter federal de este país, como por el alto grado de descentralización/imbricación de sus procesos administrativos (incluye “descentralización y deslocalización” y “coordinación intra e interjurisdiccional” en la Figura N° 23).

Figura N° 23
Mapa Conceptual y Nube de Palabras a partir de las entrevistas a expertos sobre el Estado y el Sistema Político



Capacidad estatal tecnológica Carrera administrativa

Calidad de servicios al ciudadano **Sistema meritocrático**

Coordinación intra e interjurisdiccional Descentralización / Deslocalización

Reorganización del empleo público

Fuente: Elaboración propia

De más está decir que hay otras variables muy relevantes para entender el futuro del Estado, como los citados análisis sectoriales o la evolución de las configuraciones estructurales, por citar dos espacios dignos de consideración. Que no hayan sido abordados aquí se debe a la imitación propia de cualquier estudio: sabemos que otros investigadores (o quizás nosotros mismos) tratarán estos temas en un futuro próximo.

4.1. CUÁL SERÁ EL ROL DEL SERVICIO CIVIL

Por Ivanna González y Manuel Yáñez

4.1.1. Enfoque y definiciones generales

Como ocurre con otros temas que tratamos a lo largo del presente libro, el análisis de los servicios civiles y de la situación del empleo público permite una multiplicidad de puntos de vista, muchos de ellos fecundos y relevantes.

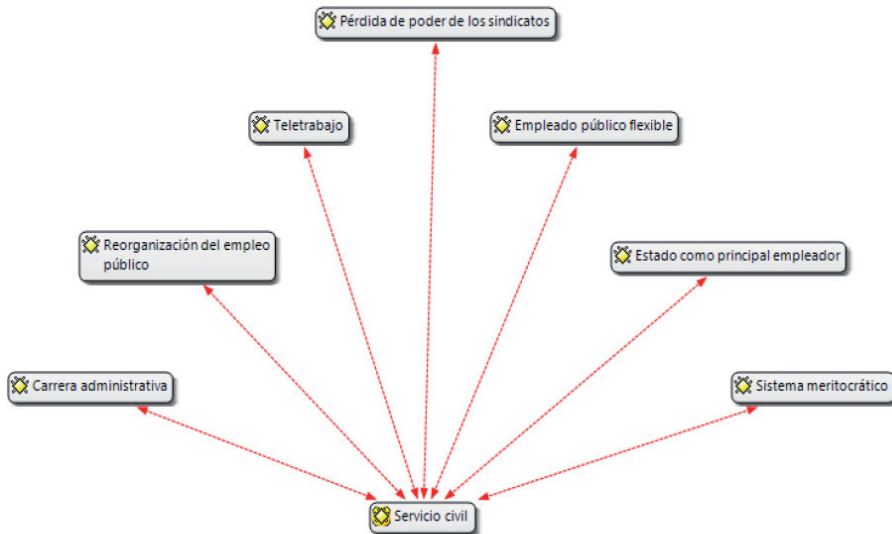
En nuestro caso, y en virtud de los objetivos –y también por razones metodológicas y de espacio– trabajaremos básicamente desde dos perspectivas.

El primer enfoque centra su atención en la situación del empleo público en el marco de las transformaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo. Como ha sido reiteradamente dicho, el despliegue de la llamada “sociedad del conocimiento” ha generado procesos de reconversión productiva de amplio impacto sobre la cantidad, localización y tipo de puestos de trabajo; analizaremos de qué forma estos cambios impactan sobre el empleo en el Estado.

El segundo enfoque –que, de más está decirlo, tiene múltiples vinculaciones con el anterior– analiza los cambios que se dan en el marco de los planes de reforma estatal. En este caso examinaremos el sistema de gestión del empleo público o, dicho de otra manera, los “arreglos institucionales específicos” que lo diferencian del “empleo común” (Longo, 2002: 7).

Esta doble visión estuvo presente en las entrevistas realizadas a expertos. Así, bajo el primer enfoque, se ahondó sobre el teletrabajo, el carácter del Estado como principal empleador, la pérdida de poder de los sindicatos y la necesidad de reorganización del empleo público. Por otro lado, respecto de la propia administración pública, se enfatizó en la carrera administrativa, la necesidad de organizarla como un sistema meritocrático y de introducir cierta flexibilización, que significa dejar atrás algunas de las características weberianas menos funcionales (ver Figura N° 24).

Figura N° 24
Mapa Conceptual y nube de Palabras a partir de entrevistas
a expertos sobre el Servicio Civil



Carrera administrativa
Empleado público flexible
Estado como principal empleador Pérdida de poder de los sindicatos
Reorganización del empleo público
Sistema meritocrático Teletrabajo

Fuente: Elaboración propia

4.1.1.1. El empleo público y las transformaciones del mundo del trabajo

Veamos la situación del empleo público en el marco de las variaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo *pari passu* en la sociedad del conocimiento.⁵³

En primer lugar, a diferencia de lo marcado por estudios de amplia difusión –por ejemplo, los muy citados trabajos de Rifkin (2000 y 2004 {1995})– no está del todo claro que haya habido una desaparición cuanti-

⁵³ En el análisis global utilizamos muchos elementos del trabajo de Castells y Esping-Andersen (1999) y PNUD (2015). En la sección 4.2., cuando abordemos la cuestión tecnológica, retomaremos varios de estos temas.

tativa del empleo a nivel global, ni que haya una relación directa entre la incorporación de tecnología y la cantidad de empleo. Depende de qué tecnología, de qué puestos de trabajo, de qué políticas de recursos humanos se implementen en cada organización en cada caso, de qué políticas fomente el gobierno y de cuál sea el contexto macroeconómico.

Podemos observar, si dejamos de lado lo global cuantitativo, los cambios que han ocurrido en la composición y valoración del trabajo son indudables: amplios sectores tienden a desaparecer mientras que otros reducen notoriamente su productividad media; aumenta el número de personas mayores que al cambiar la correlación entre pasivos y activos, multiplica la presión sobre los salarios de las personas activas con los que se financian amplios sistemas de seguridad social.

Paralelamente, se expande la automatización y la producción por “módulos”, lo que sumado al incremento exponencial en la velocidad de la transmisión de grandes volúmenes de datos, termina por facilitar fenómenos de deslocalización, extendiendo la internacionalización de las cadenas de valor.

Hay otros cambios a destacar: una notoria reducción del empleo agrícola e industrial que, sin embargo, sigue explicando el 33% y el 22% del empleo respectivamente (PNUD, 2015: 79). En este último caso, ha habido un importante cambio en la percepción de su estatus, prestigio y nivel salarial: la idea de proletariado –i.e. clase baja–⁵⁴ como mayoritario del empleo industrial ha cambiado, y gran parte del mejor empleo –tipo de trabajo, calificación necesaria, sueldo– se ubica en este sector.

El sector servicios, por su parte, es tan heterogéneo que a esta altura su sola mención explica poco. Muchos de los empleos mejor pagados y más dinámicos –por ejemplo, la cúspide del sector financiero– se incluyen en esta categoría, pero ella también envuelve las labores que realizan los millones de excluidos del mundo que intervienen en el mercado de trabajo de manera informal. Los vendedores callejeros o los que tienen trabajo ocasional u otras “changas”, tal como se lo denomina en el *argot* argentino, son contabilizados en este sector.

En lo que hace al empleo público, es difícil establecer una medida homogénea a nivel mundial dadas las diferentes formas de contratación de los distintos sectores públicos y las diferencias metodológicas con que se aborda el tema en los distintos países del mundo.⁵⁵

⁵⁴ El término es originario de la Roma imperial, en la que los *proletarii* eran los ciudadanos de la clase menos pudiente, sólo por encima de los esclavos.

⁵⁵ Algunos ejemplos de situaciones que hacen difícil la clasificación: los empleados de las empresas chinas que son gestionadas por el Partido Comunista Chino o los de empresas vin-

Con las dificultades que, para hacer afirmaciones ciertas, se desprenden del párrafo precedente, y considerando únicamente los países del OCDE y de América Latina –que son sobre los que los autores tienen alguna capacidad de dar cuenta–, podría estimarse que el empleo público en promedio supera el 10% de la población económicamente activa.

Esta participación, ya de por sí importante, se incrementa si consideramos solo el universo de trabajadores registrados.

Con respecto al futuro del empleo estatal los pronósticos son muy dispares; mientras algunos auguran cambios estructurales en el empleo público –que se verá obligado a ponerse a tono con los métodos y perspectivas de la empresa privada–, otros consideran que su situación relativa y absoluta no sufrirá demasiados cambios.

Mientras que para los primeros es preciso transformar el perfil del empleado público tradicional e incorporar algunos sectores a la lógica de la sociedad de la información –citan en particular el sector educación, responsable en la Argentina de aproximadamente el 40% del empleo público–, otros destacan la especificidad del empleo en el Estado, responsable de tareas como salud o seguridad, sectores en donde, justamente no se está reduciendo la cantidad de empleo.

Dijimos que la categoría “servicios” –a la que puede asignarse la gran mayoría del empleo estatal– sirve poco para analizar la situación y evolución del empleo. En su lugar, parece más relevante la conceptualización desarrollada por Castells y Esping-Andersen (1999) que divide los trabajos en auto-programables y genéricos. El trabajo auto-programable es el que precisa de un trabajador que puede transformar sus capacidades conforme va cambiando la tecnología y el diseño de su cargo. El trabajo genérico es el que tiene mayores facilidades para ser reemplazado por máquinas o por puestos de trabajo que se desarrollan en otros sectores/países/profesiones. Este trabajo no sólo pierde valor, sino que tiene muchas más posibilidades de ser reemplazado o relocalizado en el corto plazo.

En el Estado hay tanto trabajo genérico –por ejemplo, el de apoyo administrativo, personal de maestranza, *data entry*, atención al público– como de trabajo auto-programable diseño de políticas, gestión de sistemas, y buena parte de los puestos en los citados sectores de salud y seguridad.

culadas al complejo militar / industrial de los EE.UU. (cuando en muchos países las industrias bélicas son estatales). Los movilizados en ejércitos regulares y semirregulares de países de África y Medio Oriente en conflicto constante (que hace que estos efectivos tengan una proporción anormalmente alta de soldados en comparación con otros países del mundo).

4.1.1.2. Las ideas sobre el servicio civil

Nuestro segundo enfoque analiza los diferentes arreglos institucionales específicos del empleo público, el que ha estado expuesto a las continuas reformas administrativas y estatales que recorrieron el sector público, lo que en el caso argentino involucra, al menos, lo ocurrido en los últimos sesenta años.

Estos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos estatales (BID, 2014: 2).

La gestión del empleo estatal suele ser una de las mayores preocupaciones de los sucesivos planes dirigidos a reacomodar y mejorar el funcionamiento de la administración pública. Al menos desde la mitad del siglo XX se han desarrollado casi de forma continua políticas de mejora de las organizaciones, entre las cuales la gestión de los recursos humanos estatales ha constituido uno de los puntos sustantivos (Ramió Matas, 2005).

En lo que hace a nuestro país, los sucesivos impulsos de reforma y modernización administrativa proyectados durante las últimas décadas han tenido entre sus componentes más importantes el de encarar la reforma del sistema del servicio civil de manera tal que se adecúe a las necesidades funcionales (Blutman, 2013).

No debe perderse de vista la importancia que se le asigna al buen funcionamiento del servicio civil; trabajos como los de Rauch y Evans (1999) establecieron una correlación entre su profesionalización y el desarrollo económico y social.

En este sentido, Oszlak (2009) señala que ha sido una preocupación recurrente de la academia y de diferentes organismos internacionales, la fijación de acuerdos básicos de los que debería dar cuenta cualquier sistema de servicio civil de la región latinoamericana. Es notorio que al día de hoy día existen importantes disensos, posiblemente amplificadas por los escasos resultados cosechados con las reformas de corte gerencial de los '90.

Hacia principios del siglo XXI –y en lo que puede considerarse uno de los últimos jalones del consenso alcanzado durante dicho periodo con respecto al tema– los gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). En este documento se recomendaba un modelo de gestión de recursos humanos que combinaba, no sin algún grado de tensión, elementos weberianos –en línea con un diagnóstico que asignaba a los servicios civiles latinoamericanos características pre-burocráticas– y elementos de la Nueva Gerencia Pública. Así, recomendaciones ligadas a una profesionalizada administración pública,

tales como la estabilidad y la carrera administrativa, el diseño meticuloso de puestos en función de la especialización técnica y el respeto a las normas, se combinaba con otras de orden gerencial, tales como la flexibilidad, la comunicación y la eficiencia.

Pero ya por esa época habían comenzado a generarse debates alrededor de las recomendaciones canónicas sobre el servicio civil por parte de la Nueva Gerencia Pública. El enfoque heterodoxo buscó trascender los planteamientos que habían sido funcionales al ajuste estructural, en particular en lo referente a la separación entre la dimensión de la política y la de la gestión.

Por ejemplo, la propuesta populista plantea que más allá de lo relevante que pueda ser el aumento de la capacidad burocrática, lo fundamental es analizar de qué forma el perfil del empleo público fortalece la capacidad política del Estado (Sotelo Maciel, 2013: 54). Esta dimensión estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción teórica profesionalista.

Tal vez es en el modelo de empleado en donde se ve con mayor nitidez las diferencias entre las propuestas sobre el empleo público.⁵⁶

El modelo de servicio civil ligado al ajuste estructural sostuvo la inherente baja productividad de los cuadros políticos y de los empleados de carrera. Con respecto a los primeros sostenía que su acceso a información privilegiada promovía la apropiación de los recursos públicos, ya sea a través de regulaciones distorsionadas o simplemente por medio de actos ilegales. De los segundos, consideraba que las carreras administrativas no estaban sujetas a la competencia como el resto del mercado laboral y, por tanto, daban cabida a una zona de confort en donde se generaba una baja productividad de los recursos humanos, modelados por una cultura organizacional rígida y apegada a las normas.

El actor estatal ideal debía ser capaz de acercar el espíritu empresarial al sector público, como subtitula el clásico texto de Osborne y Gaebler (2002), aquél podrá surgir una vez que se haya implementado la reforma:

“prácticamente todo el mundo puede ser empresario, siempre que la estructura de la organización estimule el talento de empresario. A la inversa, si la estructura [...] alienta la actitud burocrática, prácticamente todo empresario puede convertirse en burócrata” (Osborne y Gaebler, 2002: 22).

⁵⁶ El desarrollo desde aquí hasta el fin de la sección se realiza sobre la base de Cao, Laguardo y Rey (2016).

Ese modelo buscaba reemplazar al empleado “ineficiente” por un recurso humano con formación e ideología empresariales, las cuales serían fortalecidas y reproducidas por pautas institucionales que fomentaran la competencia, la innovación y la productividad.

En la vereda opuesta, desde el Regreso al Futuro se plantea el propósito de armonizar la reconstrucción de un marco general weberiano con innovaciones asociadas a lo que Mintzberg (1992) llama “organizaciones misionales”. En esta línea propone un retorno a las tradiciones administrativas weberianas, en el sentido de la actuación sujeta a normas y a una serie de principios ligados a la legalidad del funcionamiento estatal, sumándole el derecho de acceso a la información, que es una condición estructural del funcionamiento republicano.

Esta propuesta considera que las actividades exclusivas del Estado –más allá de casos y situaciones particulares– no pueden consistir únicamente en identificar responsabilidades y generar control de resultados sobre ellos, sino que deben someterse a reglas y buscar la construcción de una cultura y estructura organizacionales que no remitan a la competencia mercantil, sino al trabajo cooperativo desde una ética de lo colectivo.

Estos principios habían sido contradichos por la flexibilidad del modelo gerencialista, que ponía el eje de actuación más en la iniciativa del *manager* y en su capacidad de leer correctamente las señales que daba el mercado.

Pero lo weberiano, en la experiencia histórica, se mostraba insuficiente, pues la actuación sujeta a normas tendía a generar administraciones apáticas. Para contrarrestar esta situación, se buscó que la gestión se desarrollara en una atmósfera general misional de lo público, que permeara la conducta de los empleados y, de esa forma, guiara el funcionamiento y la coordinación de la organización. Lo misional, en palabras de Mintzberg (1992: 431) establece que:

“[L]a ideología, centrada en una misión, 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 la misma. Como resultado se da un alto grado de participación, con una estructura muy simple (aunque burocrática, porque basa su coordinación en un tipo de estandarización: las normas).”

4.1.1.3. La evolución del empleo público

La descripción que realizaremos a continuación sobre las principales tendencias de evolución del empleo público se nutre de diversos estudios y producción académicas que en base a estudios cuantitativos, han podido dar luz sobre los periodos de expansión y contracción del empleo público en la Argentina.

En la Argentina el dato de empleo es un tema sensible, porque hace a una organización político territorial característica del sistema federal argentino, en el que conviven 24 regímenes de servicio provinciales distintos, cuya contabilidad tiene particularidades en cada caso. Esto hace necesario tener especial cuidado para que las series que se presentan sean homogéneas y guarden parentesco con la realidad.

El empleo público tuvo en nuestra historia un primer momento expansivo a partir de la crisis del '30 del siglo pasado, que se acelera en los '40 y '50, en este caso, asociado al primer peronismo y a los procesos de modernización, industrialización y urbanización.⁵⁷

Esta situación se mantiene con altas y bajas en todo el periodo desarrollista –'60 y principios de los '70– con corrientes expansivas originadas en la misión asignada al Estado en la industrialización y la integración regional, y contratendencias originadas en procesos de crisis fiscal y racionalización administrativa.

Hacia la década del '80 las orientaciones hacia la descentralización política y administrativa favorecieron la generación de empleo público provincial, mientras que en el Estado Nacional se observa un estancamiento en los puestos de empleo.

Orlansky (1994: 32) señala que en la serie 1960-70-80-89 se puede observar una tendencia hacia la disminución del empleo público total, aunque con un repunte –por debajo de los niveles de 1960– a partir de la década del 70, debido exclusivamente a la ampliación de los gobiernos provinciales que crecieron de manera constante, independientemente de los cambios políticos. En este sentido, los datos que presenta la autora muestran que en 1960 el empleo público total representaba el 17,7% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que en 1989 este valor descendió a 16,4% (un total de 2.167.345 empleados).

Entre 1989 y 1995 se produce una brusca reducción del empleo público nacional, del orden del 70 % del total de su planta, la cual pasa de 989.000 trabajadores a 280.000 en 1995. Este descenso se explica por la

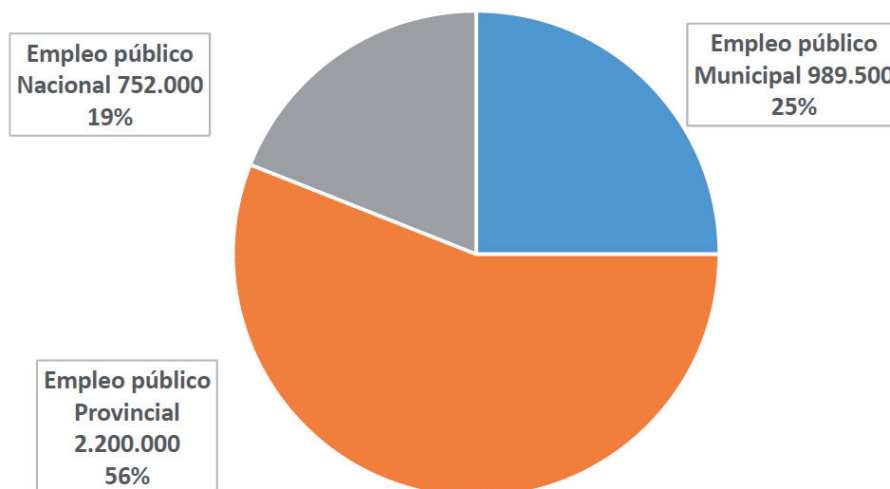
⁵⁷El seguimiento cuantitativo del empleo público fue realizado a partir Cao, Blutman, Estévez e Iturburu (2007) y Diéguez y Gasparín (2016).

privatización de las empresas públicas y la transferencia de 350.000 empleados a las provincias, principales empleadoras estatales desde entonces. Para el año 1995 se estima que había 1.854.750 trabajadores estatales, lo que representaba el 14% de la PEA, coeficiente mínimo del periodo 1960/2015.

Según Diéguez y Gasparin (2016), la cantidad de empleados públicos creció entre el 2001 y el 2014 casi en un 70%, pasando de 2,3 a 3,9 millones de empleados, ligeramente superior al 20% de la PEA. El 29,3% del empleo se ocupaba de tareas administrativas, el 29,2% en educación, el 17,4% en seguridad y defensa, un 11,5% en salud y el 12,6% restante a otras actividades.

El motor de esta expansión fue el empleo público provincial, que explica el 51% de este aumento alcanzando un total de 2,2 millones de empleados, seguido por los gobiernos locales (32% de incremento y 989 mil empleados), y finalmente, el gobierno nacional (17% de aumento y 752 mil empleados; ver Figura N° 25) habiendo un total de 4 millones de empleados.

Figura N° 25
Empleo Público por nivel jurisdiccional - Año 2015



Fuente: Diéguez y Gasparín (2016)

Si se analiza la serie desde 1960 hasta 2015, se observan también cambios en el peso relativo de los sectores públicos a los que se sumaba o restaba personal: es notoria una tendencia en la reducción del empleo de las Fuerzas Armadas y de las empresas públicas mientras que, por otro lado, se observa un importante incremento del personal educativo, de acción social y del Poder Judicial.

4.1.2. Los escenarios futuros

Como se adelantó, una de las grandes líneas en el análisis del futuro del empleo público se vincula con las transformaciones del mercado de trabajo a nivel global. Visto desde esta dimensión, todo parece indicar que habrá:

1. Empleos que desaparecerán.
2. Nuevos tipos de empleo.
3. Empleos que se transformarán (y precisarán de un reentrenamiento y/o una elevación de los niveles de calificación de los trabajadores).
4. Empleos sin cambios o con cambios menores.

Castells (2009: 8) sostiene que la mayoría de los puestos de trabajo sufrirá el impacto de alguno de los sucesos descritos en los tres primeros puntos y, en tal sentido, prevé que *“una persona que empiece su vida profesional ahora, a lo largo de su vida cambiará, no de puesto de trabajo, sino de profesión, más o menos cuatro veces”*.

Como ya se dijo, tanto el tipo de trabajo que caerá en alguna de estas cuatro posibilidades, como el resultado neto de la creación y desaparición de empleo, será función del tipo de tecnología que se promueva y de las estrategias organizacionales.

Ambas son vistas hacia el futuro con las mismas diferencias que atraviesan los escenarios que venimos describiendo. Así, un conocido trabajo de Frey y Osborne (2013) estima que alrededor del 47% de los empleos en los Estados Unidos está “en riesgo”. Otros estudios, por su parte, sugieren impactos mucho menores, como el trabajo de Arntz, Gregory y Zierahn (2016) que sostiene que sólo un 9% de los empleos de los países de la OCDE puede desaparecer en las próximas décadas.

La tendencia general al reemplazo de mano de obra a partir de la utilización de tecnologías info-comunicacionales genera pronósticos dispares acerca de la viabilidad futura de los diferentes puestos de trabajo actualmente existentes.

Al solo efecto de que el lector no especializado en la temática tenga una primera aproximación a un tema que dispara enconadas disputas y que tiene pocos consensos, transcribimos a continuación resultados de una investigación que cita las veinte ocupaciones con menores y mayores posibilidades de sustitución de acuerdo con su probabilidad de informatización (ver Figura N° 26). De más está decir que se encontrarán especialistas que plantearán críticas a sus resultados.

Figura N° 26
Empleos con mayor y menor probabilidad de ser sustituidos
por informatización, clasificados según el Departamento
de Trabajo de EE.UU. Año 2013

Menores probabilidades de sustitución	Mayores probabilidades de sustitución
Terapistas recreativos (*)	Representantes de telemercadeo
Supervisores de mecánicos, instaladores y reparadores	Examinadores, analistas y gestores de títulos (x)
Directores de manejo de emergencias (*)	Trabajadores de alcantarillado
Trabajadores en salud mental (*)	Técnicos matemáticos
Audiólogos (x)	Agentes de seguros
Ortopedias y prótesis (x)	Relojeros
Terapistas ocupacionales (*)	Agentes de carga y flete
Trabajadores sociales de cuidado de salud (x)	Preparadores de impuestos (*)
Prostodoncistas (x)	Trabajadores de proceso fotográfico
Supervisores de prevención de incendios (*)	Oficinistas de apertura de cuentas
Dietistas y nutricionistas (x)	Técnicos de biblioteca (*)
Gerentes de hospedaje	Operadores de equipos de ingreso de datos (x)
Coreógrafos	Ensambladores de dispositivos de tiempo
Ingenieros de ventas	Procesadores de reclamaciones de seguro
Médicos y cirujanos (x)	Oficinistas de corretaje
Coordinadores educativos (*)	Empleados de órdenes de pedido (x)
Psicólogos (x)	Agentes de gestión/concesión de préstamos (x)
Supervisores de policías y detectives (*)	Tasadores de seguros
Dentistas (x)	Árbitros, referís y jueces deportivos
Maestros de escuela primaria (*)	Cajeros de instituciones financieras (x)

Nota: () Puestos predominantemente estatales en la Argentina*

(x) Puestos con importante presencia en la organización estatal

Fuente: PNUD (2015: 99)

Tracemos, a partir de lo dicho, algunas líneas generales relativas a la evolución del empleo público en la Argentina para los próximos años.

Actualmente se está en una ocupación que ronda el 20% de la PEA, lo que implica un importante incremento con respecto a los niveles de empleo público de la década del '90.

Este incremento, que pertenece a una tendencia continua desde 1995, ha tenido una desaceleración en el último lustro y permite prever que, de no mediar situaciones que hagan variar notoriamente el escenario, no habrá un incremento notorio, en términos de porcentaje de la PEA de aquí al año 2030.

El consenso termina en la improbabilidad de grandes incrementos: mientras algunos analistas imaginan que la situación no variará demasiado en los próximos años, otros prevén una importante baja ligada a un relanzamiento de los procesos de ajuste y a cambios tecnológicos que impactarán en puestos de la estructura administrativa de todo el Estado.

Estos cambios, de ocurrir, serían selectivos, pues como se observa en el cuadro precedente, en la columna que refiere a los puestos más consolidados, se encuentran muchos relativos a los sectores de educación, salud y seguridad y a otros que son preponderantemente estatales en la Argentina (ver empleos marcados con asteriscos y equis).

Pero, de igual forma, en el mismo cuadro se observa que muchos de los trabajos con mayores posibilidades de reemplazo se ocupan de tareas administrativas de nivel operativo. El volumen general de trabajadores dedicado a estas funciones tiene importante incidencia en todos los ámbitos estatales, inclusive en los sistemas de salud, educación y seguridad.

En suma, por un lado, es esperable que la creciente utilización de tecnologías de gestión que incorporan procedimientos automatizados tienda a hacer desaparecer puestos de trabajo en la administración pública. En sentido contrario, muchas de las tareas sustantivas –gestión estratégica del Estado, servicios de educación, salud y seguridad, acción social y cultura, etcétera– no sólo no podrían automatizarse, sino que es posible que se expandan y ganen centralidad.

En términos de equilibrios generales, también hay que hacer notar que ha concluido el ciclo de reducción relativa del personal de la función defensa, que de alguna manera compensó el incremento del personal de la función seguridad. Como esta última tendencia es muy posible que se mantenga –hace ya más de un par de décadas que el tema se sostiene en las encuestas como una de las mayores preocupaciones ciudadanas– la incorporación de personal de seguridad es un elemento para consignar en el análisis de la evolución del empleo público.

En todos los casos se mantendrá el ritmo de incorporación tecnológica en el Estado lo que redundará en una menor incidencia de las tareas rutinarias, particularmente administrativas y de servicios generales, y un incremento de los trabajos que definimos como auto-programables.

Más allá de su eventual impacto cuantitativo, puede anticiparse una tendencia al teletrabajo, oficinas móviles, mayores niveles de flexibilidad en el tiempo, espacio y funciones del empleo público y una reorganización de los equipos de trabajo, con una reformulación de la incidencia e importancia en las funciones de apoyo –jurídicos, presupuesto, recursos humanos, mantenimiento, servicios generales, etcétera– ya que los avances tecnológicos permitirán mayores niveles de automatismo y centralización de estas tipo de tareas.

En todo caso, repetimos lo sostenido a lo largo de toda la presente sección: el desarrollo cuali y cuantitativo del personal estatal recibe lecturas ideológicas muy diferenciadas, lo que implica que las medidas hacia él estarán determinadas por la suerte de la puja política, cuyo desenlace, por cierto, es imposible de prever.

Pero antes de pasar a otras secciones, daremos algunas ideas relativas a la evolución del empleo público en otras dimensiones.

En lo que hace al nivel de descentralización, como ya adelantamos, consideramos que habrá pocos cambios y, en tal sentido, estimamos que el patrón actual, *grosso modo*, continuará en el futuro. Las variaciones esperables por parte de los especialistas, son siempre de un rango menor –alejado de las grandes transformaciones ocurridas en el periodo 1960/1995– y tendrán que ver con un leve, pero constante, crecimiento relativo del empleo municipal.

La diversidad de los servicios civiles –y su impacto en la fragmentación de la actividad estatal– es un tema que tiene cada vez mayor presencia en la agenda académica. Así, se cita con creciente asiduidad como causa de injusticias, tensiones e ineficiencias varias, el alto grado de heterogeneidad de los sistemas de empleo –nacionales, provinciales y municipales; administrativos, de fuerzas de seguridad, FFAA, salud, docentes, etcétera– que muestran enormes diferencias –no atribuibles a las particularidades de cada tipo de empleo– en los criterios de ingreso, carrera y compensaciones.

Más allá de los estudios al respecto, su anclaje en la agenda política y/o de la reforma estatal es todavía débil. Es un enigma saber si logrará promover acciones concretas o sólo será una moda académica que, como ocurrió en algunos otros casos, se diluyó sin producir resultados concretos.

4.1.3. La utopía del servicio civil

La perspectiva utópica del servicio civil remite a equipos de trabajo con alta productividad, respetuosos del Estado de derecho, subordinados a las autoridades democráticas.

Para mucha de la bibliografía estos elementos se compendian bajo el rótulo de “profesionalización”, cuyo funcionamiento tendría la lógica de un sistema meritocrático. Veremos que ambos conceptos –profesionalización y meritocracia– pueden ser utilizados para describir características muy distintas.

En la citada Carta Iberoamericana de Función Pública, el profesionalismo se plantea como lo opuesto a la captura por parte de los grupos de interés, del clientelismo, la arbitrariedad, el nepotismo o la mera desorganización. Asimismo, se traza una profesionalización que acate a la autoridad legítimamente constituida, por oposición a la capacidad que tienen las burocracias de plantearse objetivos *per se*, muchas veces dirigidos a incrementar su poder, libertad de acción y prebendas en su propio beneficio.

En la construcción de una profesionalización hay cuatro elementos críticos: el reclutamiento, la articulación evaluación/carrera, la capacitación y las retribuciones. A continuación, identificamos algunos elementos que, según nuestra opinión, generan algún consenso.

En lo que hace a los procesos de selección e ingreso del personal de la administración pública, se acuerda en la necesidad de establecer con claridad, previamente, los requerimientos necesarios para la entrada a la carrera administrativa en el sector público. El consenso remite a que no sólo es necesario ver las habilidades de los postulantes, sino también sus valores y las perspectivas de carrera que tendrían en el Estado, los que deben ser evaluados en pie de igualdad⁵⁸ y de forma transparente.

Un segundo aspecto que postula la utopía profesionalizante es el desarrollo y extensión de lo que se puede denominarse como “sistemas de evaluación” que se relacionan con el desarrollo de una trayectoria en el Estado. Procedimientos ligados a la evaluación de desempeño han extendido su presencia en América Latina en términos formales, pero su incidencia concreta en la cotidianidad de los trabajadores estatales –y, crucialmente, en su hoja de vida y remuneración– es bastante menor (Oszlak, 2001).

⁵⁸ Esta igualdad no necesariamente debe ser universal: casi todos los enfoques aceptan cuotas por género, etnia, extracción social, minorías religiosas o nacionales, etc. Un ejemplo argentino con puntos de contacto con lo dicho es la prioridad que se da a ex combatientes de Malvinas en diferentes concursos de ingreso al Estado.

El tercer elemento que tiene consenso en el escenario deseable es el que pone énfasis en los procesos de capacitación de los empleados públicos. Aquí surge la necesidad de avanzar en un sistema de capacitación permanente que no sólo forme para una mayor productividad en el cargo, sino que también fomente valores, coordinación y lenguaje común en el Estado. La propuesta implicaría la sistematización del adiestramiento y la formación de los recursos humanos según las necesidades del proceso de gestión administrativa y de las estrategias globales para el sector público. Esta sistematización, de alguna manera en complemento con la evaluación, debería tener incidencia en los niveles salariales.

El cuarto elemento de la profesionalización consiste en las retribuciones: si bien todos hablan de su importancia, las posiciones son muy dispares. En un caso se piensa sólo en remuneraciones dinerarias en virtud de posiciones equivalentes en el mercado de trabajo; en otros se hace eje en la especificidad estatal y otras visiones ponen el acento en los incentivos motivacionales.

Un último elemento con algún grado de consenso que citaremos refiere a la necesidad de fortalecer lo que se denomina Alta Dirección Pública (ADP).

A pesar de que ha sido un tema presente en los debates sobre la modernización de la administración pública, en la práctica la ADP sólo en contadas ocasiones ha sido objeto de atención especial de las políticas públicas en nuestro país (Iacovello, Pando, Mendelson y Essayag, 2010). A esta altura son casi unánimes las voces que postulan la necesidad de desarrollar políticas que promuevan su desarrollo, con un especial capítulo dirigido al fortalecimiento de la tecnoburocracia, esto es, de los puestos dirigidos a establecer y desarrollar una mirada estratégica y organizacional sobre el funcionamiento del aparato estatal como un todo.

Los contenidos consensuados que venimos comentando remiten, en términos generales, a elementos que podríamos asimilar a lo burocrático. Es importante el apoyo que recibirían por parte de expertos, pero igualmente general es la opinión que estos elementos no son suficientes, que deben complementarse con otros contenidos que obturen su tendencia hacia la rigidez, la baja eficiencia, y la propensión a auto centrarse.

¿Cuál es el complemento que se precisa? Aquí acaban los consensos.

Expondremos, a continuación, dos modelos en disputa, de los cuales ya trazamos algunas líneas: el gerencialista y el misional. Adelantamos que las visiones son casi polarmente contrapuestas.

Comencemos con la gerencial: esta visión –estrechamente relacionada con el Dogma Vigente– vislumbra un descenso importante en el nivel de

empleo global, lo que ocurriría tanto por la limitación de las funciones que el Estado cumple, como por el impacto de la tecnología y de los procesos de modernización administrativa cuyo incremento en la productividad permitiría suprimir puestos de trabajo.

En este sentido, desde la posición gerencial se tiene una visión proactiva de los procesos de sustitución de puestos de trabajo a partir de la automatización, por lo que es de esperar estrategias y políticas que aceleren esta tendencia con referencia al espacio estatal.

Veamos desde la perspectiva territorial qué puede implicar esta postura, pues sus efectos en un país tan extenso como el nuestro, puede ser enormes. Tomemos por ejemplo el sector salud, en donde algunas miradas consideran que la virtualización podría producir una reducción importante de la necesidad de trabajadores. Esto sería así porque en localidades de pocos habitantes podría considerarse más eficiente realizar consultas y diagnósticos a distancia que establecer efectores con la aparatología y el personal asistencial respectivo. Este paradigma de tratamiento de la salud, por cierto, no es neutral en cuanto a la consideración del rol de las relaciones humanas en el tratamiento de pacientes, ni tampoco en lo relativo a facilitar el acceso a lo estatal a poblaciones marginales.

Podría hacerse un paralelismo de esta situación con la mayoría de los servicios estatales –educación, servicios sociales, desarrollo de la economía, etc.– lo que terminaría impactando, de manera importante, en el volumen y calidad del empleo público. No debe perderse de vista que el grueso del empleo estatal es de orden provincial, situación que se justifica, entre otras cosas, por la necesidad de cubrir en su totalidad el extenso territorio argentino. Las miradas gerenciales/tecnológicas podrían generar un cambio importante en este concepto.

En suma, menos empleados públicos, producto de la conjunción del retiro estatal de espacios de intervención y de la aplicación de TICs. La utopía son pocos empleados en un Estado pequeño, muy eficiente, y con un alto grado de automatización de procesos en todos los ámbitos posibles.

En cuanto a la forma de combatir la autonomía burocrática y la baja productividad, se considera que la clave es la flexibilidad y la gestión orientada por resultados. En este sentido, se promueve un marco global que dé incentivos a conductas gerencialistas, sin considerar como un problema –y en algunos casos considerando una virtud– la mayor rotación del personal.

En cuanto a las visiones que llamamos heterodoxas –el Camino Sinuoso y el Regreso al Futuro– su utopía tiene una postura más prudente en lo referente a la sustitución de personal estatal por tecnología. Por un lado,

porque ven la desocupación como un problema social más que como un acicate a la productividad que debe ajustar el mercado. Por otro lado, hacen notar el impacto que tendrían estas políticas en los mercados laborales de áreas marginales y, al menos en la transición alertan sobre la exclusión de los sectores más vulnerables, cuya condición hace que accedan a los adelantos tecnológicos con algún retardo.

Por lo demás, consideran que la clave para inducir una mayor productividad está en el compromiso vital con lo público más que en las retribuciones e incentivos materiales. Para esta visión más que impulsar incentivos individuales, se trata de fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad por parte del trabajador estatal. Éste sería el acicate para combinar el Estado de derecho con productividad, y para agregar un desempeño eficaz y eficiente a la mecánica de procesos que dicta la ley.

En esta visión se relativiza la separación entre la dimensión técnica y la política. En un ejercicio prospectivo el propio Ramió Matas (2015) plantea que un sector importante del contingente de empleados públicos del futuro –su horizonte está puesto en 2050– debería combinar sólidos conocimientos de gestión pública con un “origen político”. En este caso, la politización vendría dada por los mecanismos democráticos de elección que den respuesta a la problemática actual que versa sobre la falta de legitimidad democrática de los agentes públicos y su distanciamiento respecto a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, Smuckler y Blanco (2013) sostienen que tanto las organizaciones públicas como sus empleados no se desarrollan en abstracto, sino en determinado contexto.

Lo que se precisa, entonces, no es introducir el espíritu empresarial, sino una visión común del sentido estratégico de la actividad estatal. En este marco es posible optimizar estructuras, escalafones y criterios remunerativos para combatir las disparidades que no se correspondan con las especificidades de cada ámbito laboral.

Los modelos heterodoxos consideran la profesionalización del ingreso y la carrera de los trabajadores estatales a partir de tres campos de capacidades: éticas, relacionales y técnicas. Y se plantea el objetivo de que las promociones y funciones directivas sean asumidas como trayectorias en el marco de una construcción colectiva, reemplazando la idea de una carrera individual.

En este modelo de servicio civil, las Escuelas de Gobierno y administración pública cobran relevancia ya no sólo como formadoras, sino como instituciones que reconocen los saberes que los trabajadores y trabajadoras han adquirido y construido a lo largo de su trayectoria, generando también

espacios de reflexión sobre su práctica, y usando estos espacios para la difusión y consolidación del proyecto colectivo

En síntesis, podríamos decir que la caracterización del modelo heterodoxo del servicio civil responde a una conceptualización que sostiene que la función del trabajador estatal no se encuentra aislada de lo político y de las disputas de poder, sino que se desarrolla en el marco de un gobierno y una actividad estatal y que, por lo tanto, debe ser funcional a ellas (Bernazza y Ronis, 2012).

4.1.4. Las distopías del servicio civil

Al igual que en el caso utópico, la distopía del empleo público tiene tanto elementos comunes como cuestiones que diferencian claramente a ortodoxos y heterodoxos.

El elemento común que se destaca es el temor a una creciente fragmentación y heterogeneidad de modalidades de contratación que superpone y complejiza los sistemas tanto de ingreso, carrera, como de capacitación, evaluación y gestión de las remuneraciones.

Se ha hecho notar que, al respecto, en las últimas décadas se han dado dos situaciones contradictorias (Pomares, Gasparín y Deleersnyder, 2013):

- por un lado, un avance en el marco normativo que regula el empleo público; y
- por otro lado, condiciones de empleo heterogéneas según cada organismo y/o modalidad de relación laboral.

Entonces, el momento distópico ocurriría por la ausencia de una dirección clara en cuanto al paradigma y modelos del empleo público: se seguirán amontonando normas parcialmente vigentes, que convierten a la burocracia estatal en un ámbito difuso, que no combina espacios de diálogo con prácticas administrativas existentes.

Analizando la distopía desde la mirada ortodoxa, la misma parte de diagnosticar un sobredimensionamiento de la planta de personal –por clientelismo político, por presiones sindicales, por bajo nivel de incorporación tecnológica– que incrementa el gasto público, pero no necesariamente aumenta el volumen de producción de bienes y servicios públicos. Así, se impone la necesidad de reducir la planta al mismo tiempo que se desarrollan medidas para que las actividades remanentes incrementen su eficacia y eficiencia, de forma tal que justifiquen los fondos públicos que se dedican a ellas.

A la hora de explicar esta baja productividad, además del sobredimensionamiento, las visiones ortodoxas acusan a la politización y el clientelismo; es a partir de estos elementos que se distribuyen cargos entre adeptos del gobierno para sostener estructuras partidarias más que para el desarrollo de políticas públicas (Peters y Pierre, 2004: 2).

El escenario distópico producto de la aplicación del modelo ortodoxo surgiría por el debilitamiento de la capacidad y autonomía del Estado lo que ocurriría a partir de la reducción de su planta de personal y la imposición de formas flexibles de contratación.

Como fruto de esta estrategia para el servicio civil, el Estado se debilitaría como organización colectiva, referente clave para una construcción simbólica común que permite la vida en sociedad.⁵⁹ No estamos describiendo aquí problemas por la eventual ineficiencia del empleo para cumplir una tarea específica, sino en la imposibilidad de generar una masa crítica –de recursos, conocimiento, prestigio en la sociedad– para cumplir el rol directriz de la sociedad.

En términos más puntuales, y ahora sí enfocando la productividad específica de cada sector, no solo la alta rotación o la carencia de personal conspiran para bajar la calidad de los servicios estatales: los valores de egoísmo y de competencia individualista que promueve el Dogma impiden al Estado funcionar como un equipo; jalonado desde múltiples intereses individuales, es difícil pensar en el sostén de la tarea estatal.

Además, la flexibilidad en las formas de contratación, aunque pueda contribuir a suplir necesidades de recursos humanos en el momento en que éstas surgen, por lo general favorece criterios arbitrarios de ingreso y selección que se alejan de la perspectiva de la profesionalización. Con el añadido de que conspiran contra la consolidación de las ideas de pertenencia y obstaculiza la consolidación de equipos de trabajo que, justamente, precisan de estabilidad y permanencia.

Otra dimensión distópica se vincula con el achicamiento de la planta de personal. Ésta no sólo lleva al debilitamiento general de la capacidad del Estado, sino que tiende a generar una oferta menos universal, en donde los sectores vulnerables son los primeros que tendrán dificultades para acceder a bienes y servicios públicos.

Esto es particularmente así en la ecuación de reemplazo de empleados por tecnología, pues los estratos desfavorecidos suelen tener dificultades para acceder a los últimos avances. Además, la presencia de personal

⁵⁹ De más está decir que esta perspectiva de lo colectivo tiene el carácter de mito para el paradigma individualista y, consecuentemente, no es de su interés analizarla.

entrenado puede evaluar cada caso en particular, más allá del apego estricto a procedimientos formales cosa que, de más está decirlo, es más complejo de hacer mediante un algoritmo.

Veamos ahora la distopía en las perspectivas heterodoxas.

Como ya dijimos, para ellas, la actuación de la administración pública excede una cuestión técnica –que en este caso se podría medir como productividad media del empleo– para configurar procesos políticos.

Entonces, los eventuales perfiles específicos –sujetos a mediciones de cumplimiento y productividad– deben ser capaces de dar respuesta, además, a los diferentes escenarios políticos y ser parte de un equipo que obra en consecuencia. En este caso, la agitación continua en las instancias administrativas, la existencia de pugnas partidarias internas, lleva a que los empleados en vez de alinear objetivos detrás de una mirada estratégica, se enreden en disputas por el poder mismo y, en esas pugnas se tensionen y degraden los circuitos administrativos.

En otra dimensión, la sumatoria de actores sociales a los procesos decisorios puede llevar a que se tomen decisiones en la gestión del personal no orientadas por mejorar la calidad de la función. Por ejemplo, es común que se critique la existencia de marcos regulatorios rígidos del empleo público que, según se acusa, se originan en métodos pretorianos utilizados por los sindicatos para obtenerlos. Estos marcos establecen un área de confort para los trabajadores que no sólo genera privilegios e indisciplina, sino que induce un bajo índice de rotación.

En resumen, la distopía heterodoxa remite a una planta anormalmente amplia –y cara– ocupada por favoritismos, con pocos incentivos a la productividad, anquilosada por falta de competencia individual y por privilegios consagrados en la normativa. Esta planta no sólo tiene baja productividad, sino que también construye poder hacia el interior estatal desviando las políticas públicas en provecho propio.

4.2. PROSPECTIVA TECNOLÓGICA EN EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por Josefina Vaca

4.2.1. El cambio social desde la tecnología: la sociedad de la información

En este capítulo abordamos la tarea de construir escenarios futuros para el Estado y la administración pública en la Argentina, analizando y situando en ellos el papel de la tecnología.

El componente tecnológico ha ganado creciente presencia en el análisis social, de hecho, el mundo académico da importancia crucial a este renglón en la descripción de las transformaciones ocurridas a partir del último cuarto del siglo XX.

En estos cambios, particularmente, se suele destacar el rol que ocupan las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), que involucran los desarrollos informáticos, audiovisuales y de telecomunicaciones. Estas industrias, que hasta entonces habían seguido caminos paralelos, iniciaron un proceso de desarrollo convergente provocando una revolución de alcance mundial. Tanto es así que, diferentes actores (Unión Europea/OCDE), designaron la nueva etapa como “Sociedad de la Información”, esto es, una sociedad contemporánea bajo el signo de la mutación producida por las TICs.

El desarrollo de estas tecnologías generó tempranamente documentos prospectivos. Ya en los años 70 los países industrializados comenzaron a encarar estudios sobre el carácter del cambio que se evidenciaba en la estructura de las sociedades desarrolladas. El resultado del trabajo encomendado en 1976 por el presidente francés Valery Giscard d'Estaing a dos altos funcionarios del gobierno, Simón Nora y Alain Minc, resultó paradigmático: el documento “La informatización de la sociedad” (1978) pionero en su tipo, advierte acerca de la centralidad que adquiriría el complejo de la microinformática en esos años en las naciones avanzadas (Nora y Minc, 1980).

Respecto del diseño de estrategias que permitieran a los gobiernos enfrentar con éxito los desafíos a futuro, en 1993 el vicepresidente de los

Estados Unidos, Al Gore, anunciaba en una reunión celebrada en la ciudad de Buenos Aires, su plan de poner en marcha “las autopistas de la comunicación”. Y al año siguiente, la Unión Europea publicaba el informe titulado: “Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo”, en el que brindaba las bases para la construcción del proyecto de sociedad de la información en la Unión Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994).

El ideario sobre la sociedad de la información y su prioridad en la agenda política es tal, que la ONU organizó en los años 2003 y 2005 una cumbre mundial sobre la sociedad de la información (CMSI): “La llamada revolución digital ha forjado nuevas modalidades de crear conocimientos, educar a la población y transmitir información. Ha reestructurado la forma en que los países hacen negocios y rigen su economía, se gobiernan y comprometen políticamente, ha proporcionado la entrega rápida de ayuda humanitaria y asistencia sanitaria, y una nueva visión de protección del medio ambiente [...] y tiene la capacidad de mejorar el nivel de vida de millones de personas en todo el mundo” (CMSI, 2005 a y b).

Esta visión benevolente, que podemos catalogar de ortodoxa, es enfrentada por otras que advierten: “sustituyendo a un proyecto social se alza el determinismo tecno-mercantil [...]. Resurge la teoría expansionista sobre el progreso lineal actualizada por los sociólogos de la modernización en la lucha contra el subdesarrollo. Los modelos de la modernidad sólo pueden difundirse desde el centro hacia la periferia. La modernidad del centro sirve para anticipar el destino de la periferia siempre que ésta respete las etapas canónicas de la evolución que han superado las naciones adultas. La era global en la que ingenuos y cínicos ven la liquidación del imperalismo dista mucho de haber puesto fin al etnocentrismo del tiempo de los imperios” (Mattelart, 2002: 77).

En esta línea crítica, autores como Becerra (2003), García Canclini (2002), Katz (1998) sostienen que, desde el punto de vista socioeconómico, el nuevo modelo productivo está basado en la sustitución a gran escala del trabajo humano, en la centralidad del complejo de la microelectrónica y de la industria de las comunicaciones, en la interconexión financiera y comercial del globo, en la deslocalización industrial, en la consolidación del sector terciario y del empleo precario y en la promoción del consumo como relación social preponderante, por lo que su impacto social dista de ser positivo (Becerra, 2003: 43).

4.2.1.1. Revolución informacional y cambios en el Estado y la administración pública

El nuevo paradigma tecnológico aunado a la globalización y a la aceleración de los cambios, conforman un nuevo escenario al que el Estado no es ajeno, y aunque ya se han producido transformaciones en su conformación, todo parece indicar que habrá más novedades en el futuro. En este punto, es interesante observar lo que opinan algunos autores al respecto.

Jeremy Rifkin, por ejemplo, sostiene que la alianza entre multinacionales mediáticas y las mayores empresas de manufacturas y servicios es muy poderosa, y que su capacidad para controlar conjuntamente el flujo de comunicaciones, bienes y servicios supone una amenaza formidable para el poder político ejercido tradicionalmente por los Estados (Rifkin, 2000: 290, 291).

Por su parte Alvin Toffler afirma: “Todos los partidos políticos del mundo industrial, todos nuestros congresos, parlamentos, y soviets supremos, nuestras presidencias y jefaturas de gobierno, nuestros tribunales y agencias reguladoras y capa tras capa geológica de burocracia gubernamental –en resumen todas las herramientas que utilizamos para adoptar y hacer cumplir decisiones colectivas– han perdido vigencia y están en trance de transformación. Una civilización de la tercera ola no puede funcionar con una estructura política de la segunda ola” (Toffler, 1986: 378).

No está en discusión que la omnipresencia de las TICs provoque cambios significativos en el Estado; lo que sí es objeto de disputa es si esto implicará debilitar el lugar de éste en la sociedad. Especialmente en los países en vías de desarrollo, donde la intervención del Estado resulta vital para el diseño de la incorporación a la sociedad de la información.

En cuanto a los cambios en la administración pública, también existen diferentes posturas sobre el peso relativo que tendrá la tecnología en ellos. Las posiciones se pueden colocar en un continuo cuyos polos están constituidos, respectivamente, por “tecnofílicos” y “sociales” y expresa la tensión entre dos formas de analizar las determinaciones de la sociedad de la información (Aguiar, 2002: 33, 34):

- **Tecnofílicos - causalidad tecnológica:** los avances tecnológicos determinan cambios en la vida cotidiana de las personas y organizaciones y, a partir de ellas, se genera el cambio social.
- **Sociales - causalidad social:** la configuración del cambio tecnológico surge de la interrelación de individuos y grupos que conforman la sociedad y es esta interacción la que motiva y orienta el cambio tecnológico.

Casualmente, o tal vez no tanto, las perspectivas que en este trabajo definimos como ortodoxas o del Dogma Vigente, tienden a tener una mirada tecnofílica, mientras que las miradas heterodoxas –Camino Sinuoso, Regreso al Futuro– una perspectiva que toma en cuenta los aspectos sociales.

Como exponente de la mirada “social”, Manuel Castells, por ejemplo, sostiene que el factor histórico más decisivo para acelerar y moldear el paradigma de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) e inducir sus formas sociales, fue y es, el proceso de reestructuración del sistema capitalista emprendido desde la década de 1970 en los países centrales: “El desarrollo y expansión de las TIC's no puede explicarse en términos meramente tecnológicos, sino que debe ser comprendido en el marco de los cambios generados por las necesidades de recomposición del proceso de acumulación de capital y la mutación del patrón tecnológico, económico y social del mundo industrial” (Castells 2000: 44).

En la vereda opuesta, El investigador del MIT (Massachusetts Institute of Technology), Nicolás Negroponte, de reconocido enfoque “tecnofílico”, afirma: “Hoy en día, el 20 por ciento del mundo consume el 80 por ciento de los recursos. Una cuarta parte de la población mundial tiene un nivel de vida aceptable mientras que tres cuartas partes viven en la miseria. Con este panorama ¿Cómo podremos unificar estas divisiones que parecen insalvables? Mientras que los políticos luchan contra el peso de la historia, una nueva generación va emergiendo del paisaje digital, libre de gran parte de los viejos prejuicios [...] la tecnología digital podrá ser la fuerza natural que impulse a los hombres a una mayor armonía mundial” (Negroponte, 1995: 232).

Cómo dijimos más arriba, no sólo hay posturas antagónicas. En oposición a las visiones deterministas tanto tecnológicas como sociales, existen dentro de la nueva sociología de la tecnología una serie de enfoques que procuran captar la naturaleza compleja de los procesos de cambio tecnológico.

Estos enfoques de línea constructivista coinciden en afirmar que es imposible e inconveniente realizar, *a priori*, distinciones entre lo tecnológico, lo social, lo político y lo económico, e intentan mostrar el carácter social de la tecnología y el carácter tecnológico de la sociedad generando un nivel de análisis complejo, lo “sociotécnico”.

Desde esta perspectiva Thomas, Juárez y Picabea entienden que: “las tecnologías son construcciones sociales tanto como las sociedades son construcciones tecnológicas. Por ello hablamos de lo sociotécnico: Si por ejemplo pensamos la administración pública como un gran sistema sociotécnico, nos encontraremos con un hábitat humano, con oficinas, sistemas

de servicios energéticos, de comunicaciones, etc. Una compleja trama que, si bien orienta y configura parte de las conductas desde lo tecnológico, no es suficiente para determinarla, puesto que también es una consecuencia de la acción de actores y grupos de actores sociales; es un escenario en el que se toman cotidianamente, con ciertos márgenes de libertad, un sinnúmero de decisiones configurándolo como tal (Thomas, Juárez, Picabea, 2015: 11).

4.2.2. Innovación y desarrollo tecnológico en las oficinas estatales

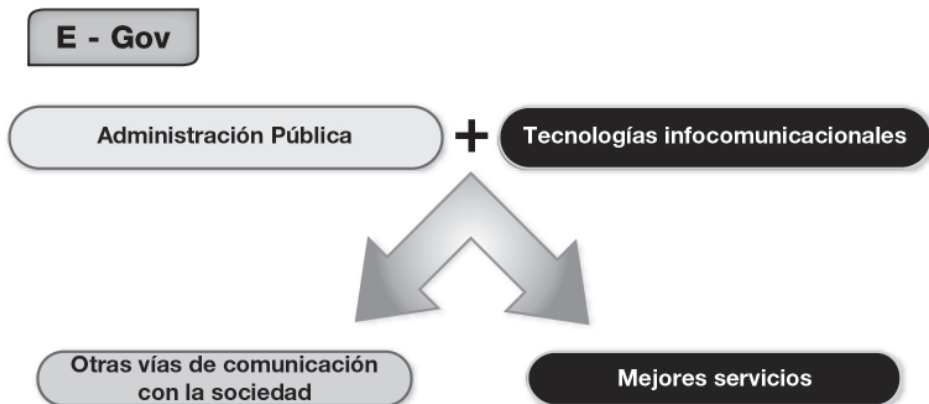
Para adentrarnos en los procesos de innovación y desarrollo tecnológico en las oficinas estatales, es preciso comenzar por definir nuestro objeto de estudio en tanto constituye los ámbitos donde seguirán aconteciendo estos cambios. El espacio de confluencia entre las TICs y la administración pública se conoce como “gobierno electrónico - administración electrónica”.

4.2.2.1. Gobierno Electrónico - Administración Electrónica

Podemos definir al Gobierno Electrónico como un nuevo modelo de gobierno y de gobernanza (e-Governance) acorde al paradigma de la llamada “Sociedad de la Información y el Conocimiento”.

En este contexto el Gobierno Electrónico (GE) es el resultado del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración pública. Con él se abre la posibilidad de mejorar cualitativamente la provisión de servicios y de información a los ciudadanos, de aumentar la eficiencia, la eficacia y la transparencia del sector público, y de habilitar nuevos canales de participación de la ciudadanía. Lo dicho se podría sintetizar en el siguiente esquema (ver Figura N° 27):

Figura N° 27
Esquema de Gobierno Electrónico



Fuente: Elaboración propia

El Gobierno Electrónico se ha planteado como una oportunidad para mejorar las políticas públicas tanto en términos de relación con la sociedad como de la productividad de la administración pública.

En lo que hace al primer registro, se espera que las TICs permitan un cambio cualitativo en la vinculación ciudadanía/gobierno, pues ellas facilitan los canales para que la primera pueda hacerle llegar a los decisores políticos sus anhelos y opiniones y, de parte de éstos, permite informar en tiempo real intenciones y objetivos.

Por su parte la e-administración —o administración electrónica— promueve modificaciones en las rutinas y mecanismos de gestión de los asuntos públicos que tienen lugar en las oficinas estatales, impactando en los procedimientos burocráticos. Específicamente, refiere a los mecanismos de transformación de las oficinas tradicionales a digitales, convirtiendo los procesos y procedimientos llevados a cabo y documentados en papel, en procesos electrónicos.

No se trata sólo de la mutación hacia la oficina sin papeles, sino de una herramienta que apunta a mejorar la productividad del personal y de cada dependencia gubernamental, simplificando y agilizando los diferentes procesos y rutinas que día a día se realizan en las diferentes organizaciones del Estado. Tiende, además, a optimizar las comunicaciones tanto internas de una oficina como entre oficinas de diferentes dependencias y organizaciones.

4.2.2.2. El camino recorrido

A la hora de pensar en escenarios futuros respecto del Gobierno Electrónico y la Administración Electrónica y, como base para anticipar los cambios que se avecinan, es importante tener en cuenta las transformaciones que se han experimentado hasta el momento. Para este propósito repasaremos los pasos o etapas que, según la CEPAL, ha seguido la evolución del gobierno electrónico en la Argentina y en otros países de la región desde los inicios de la era informacional (CEPAL 2013: 90, 91).

- 1. Informatización de la administración pública.* Durante los años 70 y hasta mediados de los años 80 se construyeron grandes centros de cómputos de gestión centralizada. En ellos se comenzaron a digitalizar algunas bases de datos (por ejemplo, de documentación personal) y automatizar procesos seleccionados de gestión (pago de salarios, jubilaciones).

2. *Etapa cliente-servidor.* Migración hacia aplicaciones con arquitectura cliente-servidor⁶⁰ e interfaces estilo Windows.⁶¹ Desde mediados de los años 80, las computadoras personales con capacidad de procesamiento individual permitieron poner en práctica soluciones de este tipo más económicas y de aplicación más rápida. Con la popularización de la plataforma Windows se simplificó y masificó la interacción de los funcionarios públicos con las computadoras, que dejaron de ser el dominio exclusivo de los ingenieros y se transformaron en herramientas comunes en las oficinas.
3. *Portales informativos de gobierno.* Desde mediados de los 90 el uso de Internet fue más allá de los medios académicos, de seguridad y de defensa, y amplió su ámbito de acción a otras áreas de la sociedad. El gobierno electrónico empieza a cobrar forma cuando la administración pública identifica a Internet como un nuevo canal de interacción con la ciudadanía; se crean entonces los primeros portales informativos de gobierno.
4. *Portales de servicios de gobierno y elaboración de estrategias nacionales.* Desde finales de los años 90 los países de la región tomaron posición con respecto a la sociedad de la información. Se advierte una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en Internet, que brindan información y servicios en línea a la ciudadanía. Los niveles de interacción son más sofisticados, se utilizan formularios electrónicos (por ejemplo, para la obtención de certificados de nacimiento, antecedentes, etcétera) y se realizan transacciones (como pago de multas, impuestos, etc.). Internet se convirtió en un canal alternativo para el acceso a los servicios y se transformó en una nueva ventanilla de atención para obtener información del servicio público y para realizar transacciones en casos más complejos.

⁶⁰ En la arquitectura Cliente-Servidor. Los clientes y los servidores son objetos separados y se comunican a través de una red para realizar una o varias tareas de forma conjunta. Un cliente hace una petición y recibe la respuesta a dicha petición; un servidor recibe y procesa la petición, y devuelve la respuesta solicitada.

⁶¹ Interfaz en informática refiere a la conexión entre dispositivos o sistemas. Se conoce como interfaz de usuario al medio que permite a una persona comunicarse con una computadora (por ejemplo el mouse). En esa interacción puede distinguirse entre la interfaz de hardware (mouse, pantalla, teclado) y de software (Windows, Linux) y la interfaz de hardware-software (el conjunto que permite que el ser humano entienda el código binario y que el artefacto pueda leer la instrucción humana). En el caso de Internet, interfaz alude a los elementos que aparecen en la pantalla y que permiten al usuario llevar a cabo diversas acciones como navegación, identificación de contenidos, etc.

Desde entonces las iniciativas que la región implementa en el área de gobierno electrónico han resultado en mejoras significativas en la gestión pública de muchos países. Y todo parece indicar que estos procesos de innovación y desarrollo tecnológico continuarán evolucionando, al igual que evolucionará la Sociedad de la Información.

4.2.3. Escenarios futuros a acordar

A la hora de brindar algunas precisiones sobre el gobierno electrónico y la administración pública del futuro, es importante considerar los contenidos del “Libro blanco de la prospectiva TIC” - proyecto 2020 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MinCTIP 2009).

El documento sintetiza los aportes realizados por el Foro Informático de la administración pública Nacional que congregó a más de 1000 personas entre agentes estatales, funcionarios, miembros de la sociedad civil, empresarios y académicos, contando con la participación de actores de los tres poderes y los tres niveles de gobierno.

En relación con el Gobierno Electrónico y la identificación de escenarios posibles y deseables existe un amplio consenso en considerar que, mediante políticas específicas de promoción y estrategias de acción, las entidades de la administración pública –considerando Nación, Provincias y Municipios– en un futuro cercano contarán con:

- **Portales interactivos con información relevante, útil y oportuna.** No será indispensable acudir a la oficina en forma presencial o limitarse a horarios estrictos para realizar la mayoría de las gestiones cotidianas. Será posible interactuar con los organismos públicos y acceder a servicios que tendrán un alto porcentaje de automatización, ya sea por teléfono o bien por internet a través de oficinas virtuales. En este punto es importante aclarar que se discute si la presencia de empleados públicos en la administración pública continuará siendo masiva, con una conversión de la modalidad presencial a la de teletrabajo, o los procesos de inteligencia tecnológica y automatización tenderán a expulsar a gran parte del personal, con los consiguientes conflictos que ello implicaría.
- **Mecanismos de accesibilidad.** Se podrán realizar gestiones y transacciones eliminando barreras de acceso. Los organismos públicos dispondrán del soporte necesario para garantizar el acceso de personas con discapacidad y extenderán su red hasta las dependencias ubicadas en zonas rurales alejadas.

- **Interoperabilidad de bases de datos e información.** Desde lo tecnológico podemos definir la interoperabilidad como la habilidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y utilizarla. Para el ámbito del gobierno electrónico la interoperabilidad representa, además, la habilidad de organizaciones y sistemas distintos de interactuar tras objetivos comunes. Es un factor clave para la administración electrónica del futuro, por la posibilidad de resolver la disparidad de diseño de bases de datos, motores de búsqueda y programas, y el proceso de agregación desordenada de la información.⁶²
- **Información geo-referenciada.** Un amplio espectro de actividades del sector público (Nación, Provincias y Municipios) contará con desarrollos y nuevos soportes en tecnología de las imágenes. Teniendo en cuenta lo que hoy el estado del arte permite, es posible arriesgar que la transferencia de tecnología será viable y aplicable en áreas como monitoreo ambiental, control de desastres, catastro, política tributaria, uso del suelo, control de accesos en edificios públicos, seguridad, etc.

Se considera que algunas de las líneas de acción que acompañarán la difusión de la Administración Electrónica en los próximos 15 años serán:

- Desarrollo de aplicaciones reutilizables y compatibles funcionalmente en diferentes áreas de la administración pública Nacional, Provincial y Municipal, en línea con la interoperabilidad de bases de datos e información.
- Creación de herramientas de trabajo colaborativo y compartido entre distintas áreas del sector público, que facilitarán la integración e intercambio de información.
- Proliferación de ámbitos de formación de recursos humanos en gestión de la Información tendientes a favorecer la apropiación de tecnología y a mitigar las resistencias al cambio.

Enfocando el nivel micro, es decir el cambio tecnológico en las oficinas públicas, se puede pensar en un listado de acciones relativas a la burocracia

⁶² En relación con la interoperabilidad, Pablo Fontdevila advierte que: “aún de resolverse cuestiones técnicas, quedará el paso más complejo, que pasa por quebrar la cultura imperante en las burocracias generadoras de la información que se resisten a compartirla bajo el principio de que la información es poder. No advierten suficientemente que el poder, si está en algún lado, es en el control del flujo de nueva información generada y su utilización para resolver las necesidades de los ciudadanos, más que en la acumulación de un *stock* de información inútil (Fontdevila, 2009).

(apertura y seguimiento de expedientes, licitaciones y compras, cobro de impuestos y tasas, etc.) en las que progresivamente se incorporará tecnología e implementarán soluciones innovadoras, a modo de capas tecnológicas.

Por ejemplo, un área que utiliza un sistema informático con lenguaje COBOL⁶³ comenzará a usar, además, sistemas relacionales como SQL;⁶⁴ o los empleados públicos que operan habitualmente con archivos almacenados en los discos rígidos de sus computadoras, también utilizarán la nube para guardar información. Es decir que los actores irán incorporando cambios en sus rutinas de trabajo y apropiándose de la tecnología a modo de capas y a diferentes ritmos.⁶⁵

Otros de los cambios que se podrán advertir más claramente estarán relacionados con la flexibilidad horaria, el teletrabajo, la apertura y aprovechamiento de canales de intercambio en ciber-comunicación, y el uso del espacio virtual como contenedor de información.

Estas innovaciones que surgirán de las características intrínsecas de las TICs irán superando la eventual resistencia de los empleados públicos ante modificaciones en las rutinas y ritmos de trabajo habituales. A propósito de estas resistencias, es importante anticipar que también se podrán expresar a través de situaciones que dificulten o limiten el acceso a la información y/o a dispositivos clave. Como respuesta, y con variación de un área a otra, también es posible prever:

- Desarrollo de proyectos de innovación e incorporación de tecnología orientados a captar, disponer y utilizar la información y las herramientas complementarias indispensables para la gestión.
- Generación de nodos tecnológicos *ad-hoc*, y de grupos de trabajo integrados por personal externo y de la propia administración que, coordinados por funcionarios públicos, ejecutarán las tareas necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

⁶³ El lenguaje COBOL (Common Business-Oriented Language, Lenguaje Común Orientado a Negocios) fue creado en el año 1959 y aun se utiliza en operaciones bancarias, administradoras de fondos de pensiones, aseguradoras, entre otros.

⁶⁴ SQL (Structured Query Language - lenguaje de consulta estructurada) data de 1974 y es un lenguaje interactivo de acceso a bases de datos relacionales que permite efectuar consultas, recuperar, información y realizar cambios en ellas.

⁶⁵ El ritmo/tiempo de cambio tecnológico, depende en gran parte de los procesos de clausura tecnológica, es decir cuando no hay opción más que aprender y usar una nueva tecnología. Un claro ejemplo de este tipo de procesos se dio cuando los asalariados del sector público tuvieron que aprender a usar los cajeros automáticos de los bancos para cobrar sus salarios.

Para cerrar este segmento, es importante señalar que la innovación e incorporación de tecnología en la administración pública no se ha dado, ni se dará, de la forma vertiginosa que se advierte en otros ámbitos como, por ejemplo, el del entretenimiento.

Allí los consumidores son, en su gran mayoría, nativos digitales proactivos que empujan a la innovación, además de ser un ámbito donde prevalece la lógica de mercado. Por el contrario, en el sector público, seguramente los sindicatos y otros grupos de interés influirán sobre la manera cómo evolucionará la apropiación tecnológica de cada sector, resguardando puestos de trabajo y saberes.

4.2.3.1. Hacia la construcción de un futuro deseable

Al encarar el desafío de la prospectiva tecnológica se hacen evidentes una serie de factores que es preciso tener en cuenta, pues intervienen en la construcción de un futuro deseable respecto del gobierno electrónico en los organismos de la administración pública. A continuación enumeraremos algunos de ellos.

En primer lugar, es preciso considerar un fenómeno característico de la revolución informacional, y es la diferencia que existe entre los territorios y sectores sociales que acceden y se benefician con la difusión y utilización de las TICs y aquellos que no: la brecha digital. La brecha digital es un fenómeno complejo y dinámico, que alberga, al menos, cuatro dimensiones en función de las barreras al tipo de acceso que restringe (Van Dijk y Hacker, 1999):

1. Acceso emocional: Falta de experiencia digital causada por desinterés, ansiedad o rechazo a las nuevas tecnologías.
2. Acceso material: Falta de equipamiento informático y de conexión a la red.
3. Acceso a las destrezas: Falta de habilidades digitales causadas por ausencia o insuficiente e inadecuada educación y/o soporte social.
4. Acceso al uso: Falta de oportunidades de uso significativo.

Hacia el 2030 se estima que la brecha digital seguirá existiendo en sus cuatro dimensiones y, tal como ocurre hoy, el acceso diferencial a las TICs será evidente en diferentes territorios y sectores sociales. Esta afirmación se basa en el notable grado de paralelismo que existe entre la brecha digital y la brecha económico-social.

Además, en este caso, resulta crucial tener en cuenta lo que ocurrió con estas tecnologías desde los inicios de la revolución digital. En nuestro

país algunos estudios que han analizado la difusión de las TICs en las 24 jurisdicciones y en diferentes períodos (1978/2001/2014), han demostrado que aunque se experimentó un incremento en la cantidad de bienes y servicios info-comunicacionales con que cuenta la Argentina, no se produjeron cambios en su distribución relativa, confirmando la permanencia de las brechas a lo largo del tiempo.

Por sólo dar un ejemplo, en el año 1978, cuando la revolución digital daba sus primeros pasos, el 60% del parque de computación existente en el país se concentraba en la Capital Federal; ya en el año 2014 el esquema se repite, mientras en la Capital del país se registran más de 131 conexiones a banda ancha por cada 100 habitantes, en provincias como Santiago del Estero el acceso se reduce a menos de 8 conexiones (Vaca, 2014).

Asimismo, un informe de la CEPAL del año 2016 sobre el estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, advierte que si bien en el último quinquenio se incrementó el uso de Internet en la región en 20 puntos porcentuales, persisten los problemas relacionados con la calidad (velocidades de conexión) y la equidad en el acceso (diferencias según la ubicación geográfica y la situación socioeconómica de la población).

En términos de calidad del servicio, en los países de América Latina las conexiones con velocidades superiores a 15 Mbps no llegan al 5%, mientras que en los países avanzados el porcentaje de conexiones de esta velocidad es cercano al 50%.

En cuanto a la equidad, los estudios revelan que en los países de la OCDE –que agrupa a las veintinueve naciones más ricas del globo– el 85% de los hogares tienen acceso a Internet, mientras que en América latina sólo llega al 43% de los hogares; y en términos de ingresos, la expansión del acceso se ha concentrado en los quintiles más ricos ensanchando la brecha con los quintiles más pobres (CEPAL, 2016: 5 a 8).

Si nos enfocamos en las barreras para acceder al aparato estatal –las que tienen una notable relación con las de la brecha digital–, es preciso reconocer que también impactan de manera diferente en la ciudadanía.

“Las burocracias estatales están organizacionalmente diseñadas para tratar a todos los ciudadanos por igual. Sin embargo, en la práctica, discriminan a los más desfavorecidos. [...] Realizar un trámite para un ciudadano con menos recursos es más costoso que para uno con mayores recursos, tanto en términos monetarios como cognitivos” (Chudnovsky, 2017: 35 y 36).

Y es que la base sobre la que se organizan las burocracias son los trámites, y todos ellos presuponen por parte de los diferentes sujetos sociales,

capacidades tales como acceder, obtener, entender la información y llevar adelante procedimientos administrativos complejos, posesión de documentación personal, dirección postal y, en muchos casos, e-mail, cuenta bancaria, así como también de recursos para trasladarse e incluso para resignar lo que ganaría ese día si trabaja en forma autónoma.

Chudnovsky afirma que el Estado diseña políticas técnicamente viables pero que no llegan a sus beneficiarios porque se implementan a través de la administración pública, y en esa interacción se expulsa a los que más dificultades tienen para interactuar con el aparato estatal. Advierte que no es menor el hecho de que cuanto más costoso sea acceder al Estado, más barato será apelar a la red clientelar. Y recomienda bajar las barreras de acceso al Estado diseñando, en el corto plazo, programas que acompañen a los más desfavorecidos a “navegar” la burocracia, y en el mediano/largo plazo mejorando las disfuncionalidades burocráticas (Chudnovsky, 2017).

Otro aspecto importante por considerar es que existen diversas “capas” o “niveles” a encarar desde una política de promoción del gobierno electrónico para que sea virtuoso. A continuación, nombramos algunas de ellas:

- Organizacional / Política: Involucra las transformaciones normativas, los acuerdos políticos, la reformulación de procesos, el cambio cultural y la gestión de conocimiento que se producirá hacia el interior de la administración. En cada una de sus áreas, agencias, instituciones y organismos, el Estado se constituye como un espacio donde se desarrollan pujas sectoriales que facilitan o entorpecen el desarrollo de proyectos de modernización administrativa. Consecuentemente, esto debería frenar la aplicación de “recetas” generales tecnológicas. Dentro de este nivel sería recomendable:
 - Un creciente consenso intraestatal entre actores de la Nación, las Provincias y los Municipios responsables de brindar soluciones, aunado la generación de espacios de trabajo tanto virtuales como presenciales que coadyuven al logro de estos fines.
 - La formalización de comunidades de gestores públicos como mediadores entre las diferentes áreas de la administración y las coordinaciones de Gobierno Electrónico.
 - Una progresiva convergencia de actores de las burocracias estatales, de la industria, de la academia y de la sociedad. Estas redes funcionarían como sostén, especialmente, en el caso de las áreas más rezagadas y/o con menos recursos y capacidad para innovar e incorporar tecnología.

- **Informacional/ de aplicaciones:** Comprende la generación y validación de estándares semánticos y sintácticos para la gestión e intercambio de información. Constituye una base ineludible para la integración de servicios a fin de alcanzar el “*one stop government*”⁶⁶ y el desarrollo de ventanillas únicas. En este aspecto, hacia el 2030 se espera contar con:
 - El desarrollo e implementación de *software* para la creación e integración de servicios y la reutilización de elementos entre diferentes áreas, que tendrá a algunas industrias locales (informática, audiovisual y telecomunicaciones) como proveedoras.
 - La producción por parte de las agencias estatales más dinámicas, de herramientas tales como estándares de información, vocabularios controlados y la formación de grupos de agentes que operarán a diario con estos sistemas.

Concluyendo con la presentación de lo que se espera de estas capas o niveles, es importante considerar que la agenda pública definida en cada momento por la sociedad problematiza y prioriza determinadas cuestiones por sobre otras (salud, lucha contra la pobreza, desarrollo industrial y tecnológico, etc.). En este sentido, resultará medular que los desarrollos del gobierno electrónico y la e-administración no estén dirigidos a generar artificialmente una agenda paralela y sin vinculación efectiva con las políticas públicas de aplicación definidas como prioritarias.

4.2.4. Utopías y distopías

En este último acápite enunciaremos algunas de las utopías y distopías que las visiones ortodoxas y heterodoxas podrían acentuar sobre el futuro del Estado y la administración pública en relación con las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

4.2.4.1. El Estado y la administración pública según la visión tecnofílica (ortodoxa)

- **La utopía**

En términos de cambios a partir de las TICs, la ortodoxia engloba su utopía dentro de lo que ha dado en llamarse “Gobierno Abierto”. Si bien el concepto puede rastrearse hasta décadas atrás, adquirió vigencia mundial

⁶⁶ Término utilizado para referirse a la capacidad de satisfacer todas las necesidades dentro de una gama particular de bienes o servicios.

cuando el presidente de los EE.UU., Barack Obama, enunció en un memorándum los principios liminares que potenciarían el uso de las TICs en el Estado: Transparencia, Colaboración y Participación. Dos años después se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto / Open Government Partnership, una plataforma internacional que tiene el propósito de fomentar gobiernos abiertos, transparentes y responsables para los ciudadanos. Actualmente 65 países forman parte de ella.

Podría decirse que a partir de utilizar el enorme potencial de las TICs, el gobierno abierto se propone establecer un nuevo tipo de diálogo entre la ciudadanía y el Estado, mejorando los servicios públicos y robusteciendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta definición general tomó cuerpo en una mirada de tipo tecnofílica, que ve en la incorporación de TICs la llave para cambiar el formato estatal y profundizar el modelo de dominación.

De este modo, el Estado cambiará radicalmente, pues sus labores de atención a la ciudadanía, gestión de políticas públicas y asignación de recursos serán realizadas a partir de un núcleo tecnológico que, a través de la capacidad de procesamiento de las TICs, dará información, asignará derechos y brindará servicios eficientes y de calidad.

En sintonía con la definición de *Customer Relationship Management* (gestión de relaciones con los clientes) que engloba tanto la estrategia focalizada en el individuo como el desarrollo de aplicaciones informáticas a medida, el propósito de la administración pública será desarrollar estrategias que centren esfuerzos en el conocimiento de los ciudadanos/clientes, detectando necesidades individuales y aumentando el grado de satisfacción.

De esta forma, la automatización y el uso de algoritmos, solucionaría el problema de la burocracia pública y de las diferentes relaciones que ella establece con la ciudadanía y los políticos.

La innovación permitirá “asegurar el bienestar de sus sociedades” a partir de un modelo que debe imitar al seguido por la gran empresa: “Estimulados por la mejora constante del servicio y la experiencia del usuario en el sector privado, los ciudadanos exigen ahora mejores servicios y a menor costo para las arcas de los contribuyentes” (OECD, 2016: 9).

Paralelamente y como resultado de un proceso de selección casi natural, el progreso de la tecnología irá reemplazando la planta de empleados en la administración pública por artefactos y sistemas; permaneciendo sólo el núcleo de personal que adquirió las habilidades y competencias necesarias para administrar y perfeccionar el sistema de gestión automatizado y su herramental vinculado.

- **La distopía**

La digitalización y los macro datos o datos masivos, también conocidos como *big data* pueden ser mal utilizados y, a partir de ellos, desarrollar sistemas de control y monitoreo social, basados en el cruce de información sobre comportamientos, consumo e inclinaciones políticas de la población.

La noción de vigilancia por parte del Estado deriva en un formato de Estado espía, que termina invadiendo la vida privada y generando sistemas de premios y castigos según el perfil del ciudadano o grupo social de que se trate.

Estos peligros se hicieron patentes cuando tomó estado público el hecho de que la administración estadounidense, promotora del memorándum de gobierno abierto, llevaba adelante políticas de espionaje tecnológico sobre propios y extraños. Para ello se servían, entre otras herramientas, de la introducción de software espía en aplicaciones móviles muy populares como Google Maps, la ruptura de la seguridad de los sistemas operativos iOS, Android, o la violación de los cifrados de las BlackBerry.⁶⁷ No fue el único caso, el Gobierno de México, socio fundador de la Agenda de Gobierno Abierto (AGA) también fue acusado de espiar a miembros de la sociedad civil en 2017.⁶⁸ O sea:

1. El Estado que había hecho del gobierno abierto su bandera, comandaba una operación a escala mundial para captar información secreta y tomar ventaja de ello.
2. Las herramientas TICs tienen un gran potencial democratizador, pero también lo tienen para que se pueda utilizar información sin el consentimiento de la población.

Así como una potencia extranjera puede manipular los circuitos tecnolozados en contra de los intereses nacionales, el Estado mismo podría ser capturado por los medios de comunicación concentrados y por las empresas hegemónicas que usan en su provecho la información, reforzando su posición dominante.

Este peligro sobre la utilización de la información también se hace extensivo al ámbito de la gestión. Al automatizar las relaciones de la población con un Estado ultramoderno, se multiplican los riesgos de un acceso

⁶⁷ [es.wikipedia.org/wiki/Revelaciones_sobre_la_red_de_vigilancia_mundial\(2013-2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Revelaciones_sobre_la_red_de_vigilancia_mundial(2013-2015)), consultado el 09/06/17. Se filtró información que demostraba que agencias de inteligencia de los Estados Unidos estaban espiando masivamente a la población mundial y a gobiernos supuestamente aliados (Brasil, Alemania).

⁶⁸ <https://distintaslatitudes.net/mexico-no-puede-haber-gobierno-abierto-cuando-se-espia-la-sociedad-civil> fecha de consulta: 29-05-2018.

diferencial a las TICs. Si en el actual formato resulta complejo para algunas poblaciones vulnerables acceder a las políticas públicas, el concepto y los análisis de la brecha digital evidencian que la democratización del acceso podría resultar aún más difícil.

4.2.4.2. El Estado y la administración pública según la visión heterodoxa

- **La utopía**

En el Camino Sinuoso las Tecnologías de Información y Comunicación permiten políticas públicas más eficaces y multiplican la participación ciudadana. Constituyen una herramienta fundamental para centrar y orientar las acciones de la administración pública y lograr un mayor acercamiento a sus destinatarios.

Los procesos burocráticos se agilizan con la digitalización. Se universalizan derechos y se logran sistemas sofisticados para personalizar impuestos. Se elimina la desigualdad en el acceso a la información y se profundizan los mecanismos para la consulta y la participación ciudadana, la que se retroalimenta por la participación de ciudadanos activos.

En el Regreso al Futuro las TICs fortalecen el Estado y constituyen una herramienta importante para un empoderamiento de la ciudadanía, de forma tal de multiplicar el poder popular y ayudar en la construcción de los movimientos sociales. Paralelamente permiten disponer de mecanismos para un mejor control de los poderosos. Por ejemplo, para minimizar el fenómeno de la fuga de divisas y combatir el contrabando.

En otra dimensión de análisis, se plantea promover desde el Estado el desarrollo de una industria del *software* y *hardware*, lo que daría seguridad al manejo de información estratégica y, paralelamente, representaría un elemento clave para el desarrollo del aparato productivo nacional.

En el ámbito de la administración pública, las TICs se utilizarían para subsanar las disfuncionalidades de la burocracia, a partir de ser el soporte de programas destinados a garantizar el acceso a las políticas sectoriales y en cuanto ellas pueden ayudar a derribar las barreras que restringen el alcance de las políticas públicas al pueblo en su conjunto.

En este marco, el servicio civil avanza hacia el teletrabajo, incorporando a la estructura pública puestos de mayor calificación. Se alcanza un alto nivel de participación en la definición de acciones y de tecnologías más apropiadas para cada caso. Los trabajadores estatales se sienten protagonistas y partícipes de un proyecto con objetivos comunes donde lo público se identifica con lo colectivo.

En esta visión la cuestión no se restringe a un tipo de tecnología o sector, sino que comprende toda una matriz (sistemas productivos, tecnologías de organización, bienes de uso, insumos y productos finales, sistemas normativos y regulatorios, servicios públicos e infraestructura) orientada a la generación de dinámicas de inclusión social y económica, democratización y desarrollo sustentable para el conjunto de la sociedad.

- **La distopía**

Mientras el mercado y la sociedad civil incorporan a su vida cotidiana los adelantos tecnológicos, la administración pública queda rezagada en un patrón de funcionamiento pretérito, convirtiéndose en un peso para toda la sociedad.

A este panorama se suman los empleados públicos movilizados y sindicalizados que logran con éxito preservar sus espacios de confort (Ramió Matas, 2015: 16) y resisten los cambios en las rutinas organizacionales ligadas a la incorporación tecnológica. Esta situación se agrava por la falta de capacitación y de actualización de conocimiento.

De esta forma, la estructura estatal mantiene el formato de maquinaria burocrática anquilosada, con una productividad medida más por la capacidad de generar y acumular expedientes, que por la resolución de los problemas que se suscitan en la sociedad del siglo XXI.

Uno de los lugares en donde se haría más notorio el impacto de este atraso sería en el aparato productivo del país, pensado como estructura que compite a nivel global. En este sentido, el Estado aparece como una rémora, lo que no sólo es un problema en términos de competitividad, sino que también “genera una pérdida de legitimidad de las instituciones públicas” (OECD, 2016: 21).

Otro miedo presente es el posible uso de la tecnología por parte del populismo para restringir el libre mercado o, más aún, para perseguir a emprendedores o empresarios.

A modo de cierre, podemos decir que la sociedad de la información es un proceso inconcluso y en pleno desarrollo, que reconoce el protagonismo de las Tecnologías de Información y Comunicación. Su construcción refiere a una sumatoria de procesos que asumirán en el país, en cada provincia y municipio, características particulares de acuerdo con las diferencias sociales, económicas, culturales etc. Así como existen diferentes modelos de sociedades industriales, es casi seguro que coexistirán diferentes modelos de Sociedad de la Información con diferentes modelos de e-gobierno y e-administración (Vaca, 2009: 36).

4.3. EL PRESUPUESTO Y LA GESTIÓN FINANCIERA FISCAL

*Por Pía Garavaglia, Carolina Paz,
Antonella Constanzo y Antonella Gervagi*

4.3.1. Relevancia del tema y algunos conceptos centrales

En esta sección nos ocuparemos de analizar cómo interviene la gestión financiera y presupuestaria estatal sobre el devenir de la economía nacional, influencia que es reconocida por todas las corrientes de pensamiento económico y estatal.

Dado el volumen de recursos y el poder performativo del Estado, las definiciones relativas tanto a la forma de financiamiento del propio Estado, como al destino de los recursos, suelen tener efectos relevantes –en ocasiones decisivos– sobre la distribución del ingreso y la riqueza, la eficiencia productiva, el empoderamiento de grupos y clases sociales y el acceso a bienes y servicios públicos.

Las recomendaciones respecto de lo que debe hacer el Estado en este sentido, al menos desde la crisis del año '30 del siglo pasado, están muy divididas y han devenido en escuelas de pensamiento económico que separa a socialistas, keynesianos y neoliberales; bienestaristas y ofertistas;⁶⁹ liberales y estructuralistas.

Por cuestiones de espacio no podemos describir todos estos cuerpos teóricos, por lo que nos limitaremos a presentar, de manera esquemática, dos modelos polares que aparecen como tipos ideales en la puja de ideas: intervencionistas y promercado.

Pero antes de pasar a ellos, haremos algunas apreciaciones previas relativas a otras posibilidades de enfoque del análisis presupuestario.

Una metodología consiste en hacer seguimiento de las acciones estatales que derivaron en transacciones económicas y financieras, y sobre esa base, identificar ganadores y perdedores de las distintas políticas públicas. Por ejemplo, no es lo mismo que el gasto se asigne a políticas de desarrollo económico que a las Fuerzas Armadas, aunque en términos de demanda agregada puedan resultar similares. O sea, que a los fines de analizar la

⁶⁹ En inglés “supply-side-economics”, también traducida como economía de la oferta.

política presupuestaria para destacar los indicadores del proyecto político de un gobierno, no sólo es relevante el volumen global de lo fiscal, sino que también lo es analizar los agentes económicos involucrados y las finalidades y funciones a los que se aplica el gasto estatal.

Otra perspectiva del análisis presupuestario se enfoca en la forma que adquiere su gestión. Así como venimos hablando de la influencia de la ejecución presupuestaria sobre la macroeconomía, de igual manera, y a partir de una serie de dispositivos y normas, las técnicas de ejecución presupuestaria son relevantes a la hora de gobernar y ordenar la gestión de la administración pública.

Sabemos que ninguna técnica es neutra en términos de la estructura organizacional y de las políticas que promueve. Por ejemplo, la ejecución presupuestaria orientada por recursos –esto es, que el despliegue de la política pública esté restringido por la liberación de ellos– es consistente con políticas fiscales que tienen como prioridad la disciplina fiscal. En sentido contrario, la ejecución orientada por producto –en la medida que se cumplen las metas se liberan los recursos necesarios para alcanzar los objetivos siguientes– promueve una mayor actividad estatal.

De más está decir que es posible –y recomendable– que las técnicas presupuestarias sean consistentes con los objetivos que se fijan para el impacto de la actividad estatal sobre los agregados macroeconómicos.

4.3.2. La pugna teórica alrededor del agregado presupuestario estatal

Como adelantamos, vamos a analizar dos perspectivas polares sobre la intervención financiera fiscal de lo estatal.

Este carácter polar remarca que –a pesar de los sofisticados desarrollos teóricos y de contar con una abundante base empírica– las distintas corrientes presentan pocos consensos alrededor de cuáles son los roles que debe desempeñar el Estado, así como también sus investigaciones arriban a resultados contrapuestos respecto de las enseñanzas de las experiencias históricas.⁷⁰

⁷⁰ Por ejemplo, el relato keynesiano relativo a la crisis del '30 sostiene que su superación sólo fue posible cuando la intervención estatal pudo reconstituir la demanda agregada; el discurso de raíz neoliberal, por su parte, sostiene que hubo fallas en la política monetaria, lo que habría dado señales incorrectas a los agentes económicos; o sea, que fijando la tasa de interés adecuada se podría haber superado la crisis sin la intervención estatal.

Antes de pasar a las ideas centrales de cada una de ellas, mencionamos dos elementos que limitan la libertad de acción de los decisores políticos sobre lo presupuestario:

- La inestabilidad financiera y económica, que es una de las características de este momento histórico, tanto para el mercado mundial como un todo, como para la región en particular. Estas situaciones cambiantes pueden sobredeterminar las decisiones presupuestarias –por eventuales cambios en las condiciones de acceso al crédito, reducción de exportaciones, cambio en las condiciones de repago de la deuda estatal, etc.– más allá de la perspectiva ideológica.
- En la experiencia histórica sólo excepcionalmente las reasignaciones presupuestarias han podido ser tajantes. En general, los cambios presupuestarios –que pueden ser una respuesta a estímulos externos o fruto de decisiones sustentadas en la ideología gubernamental– se dan casi siempre de una manera progresiva, pues el mismo tiene un importante carácter inercial (la llamada tendencia *incrementalista* del presupuesto).

En lo que resta de la presente sección, trataremos esquemáticamente, los posicionamientos frente a estos temas de las perspectivas que aquí llamamos “Dogma Vigente” y “Regreso al Futuro”. En cuanto a las visiones socialdemócratas en este renglón, tal vez más que en cualquier otro, le cabe más cabalmente el rótulo de “Camino Sinuoso”. Sostenemos esto porque las mismas han sido muy críticas tanto del paradigma neoliberal como del populista, pero, en las medidas concretas y en el análisis conceptual, no han podido generar un *corpus* diferenciado de ellas. Este perfil, de baja nitidez, ha hecho que no llevemos adelante un análisis de sus posiciones.

4.3.2.1. El Dogma Vigente desde lo financiero fiscal

El neoliberalismo es una corriente político-económica que promueve una amplia liberalización de la economía, el libre comercio en general y una drástica reducción del gasto público y de la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado, que pasaría a desempeñar muchas de las competencias que en el esquema keynesiano vigente hasta mediados de los ‘70 eran asumidas por el Estado.

Como vimos, se promueve que en todo lo que sea posible, sean empresas privadas las que, en espacios mercantiles, se encarguen de la producción.

Esta recomendación restringe la labor estatal únicamente a la gestión de los llamados bienes públicos puros.⁷¹

En cuanto a la provisión de bienes sociales preferentes (salud, educación, acción social, etc.), el neoliberalismo no desaprueba que haya actores de la sociedad civil que lleven adelante medidas de asistencia para combatir la pobreza o fomentar la cultura, pero se opone a que sea el Estado el que las ponga en marcha, ya que su intervención, al imponer regulaciones, generan distorsiones y produce desincentivos a la competencia (Friedman, 1962: 157).

Igualmente considera superflua la intervención del Estado para redistribuir la renta, pues ella genera pérdidas económicas que, sostiene, las terminan pagando en mayor medida aquellos sectores vulnerables a los que se buscaba proteger. Para justificar esta posición se sostiene que si bien existen fallas en el mercado, ellas no deben promover la intervención estatal, pues esta no sólo no soluciona los problemas, sino que crea otros adicionales.

En lo que hace al financiamiento estatal –sea con impuestos, con inflación o con deuda– se considera que el mismo implica quitarles capacidad adquisitiva a los agentes económicos, lo que genera una reducción en el ahorro y el consumo de familias y empresas que, por un lado, termina reduciendo la demanda agregada y, por otro, hace lo mismo con la ganancia de las empresas y, consecuentemente, con la inversión.

En cuanto a qué hacer frente a los *shocks* externos y a los desbalances macroeconómicos, desde esta perspectiva se confía en mitigar los eventuales efectos nocivos –y apalancar los positivos– a partir de políticas monetaristas. Estas políticas, si bien dan relevancia a la oferta de dinero y a la operación sobre la tasa de interés, suponen que el mercado –monetario, bancario– siempre termina por encontrar el equilibrio óptimo para salir de la situación de desequilibrio.

Si bien estos son los principios generales, en la gestión concreta de gobiernos afines al Dogma Vigente se utilizan recursos públicos más allá de estos estrechos límites, entre otras cosas, por la citada característica incremental del presupuesto público. De esta manera, en países como la Argentina, de una larga tradición de oferta estatal de servicios, está fuera de agenda liquidar los sistemas públicos hospitalarios y educativos,⁷² aun-

⁷¹ Aquellos que, por ser no rivales y no excluyentes, no pueden desarrollarse bajo lógicas mercantiles (i.e. defensa, poder judicial, etc.). Comentamos con algún detalle sus características en la sección 3.4.1.

⁷² Aunque pudiera ser un objetivo de largo plazo de algunos de sus ideólogos.

que los gobiernos neoliberales promueven reducciones de gasto en estas funciones y una mayor participación privada en su gestión y desarrollo.

Adicionalmente, en nuestro país, las visiones ortodoxas han justificado la necesidad de estimular al sector agropecuario para que éste potencie su producción, la que se considera clave por su vitalidad para la generación de divisas.

De esta forma, es notoria la aplicación de inversión pública a infraestructura o al gasto en Ciencia y Tecnología ligado al desarrollo agropecuario (i.e. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, de relevante labor para permitir que el agro argentino esté en la vanguardia tecnológica). Y dado que la corriente ortodoxa no asigna a ciertas ramas de la industria –textil, metal mecánica– capacidad para competir en el mercado global, no estimula este tipo de producción.

La crítica más común a este ordenamiento es que las respuestas a los requerimientos de los sectores vulnerables deben esperar a que los mecanismos de mercado vigoricen la economía y que esa dinámica promueva su incorporación (el llamado “derrame”). Dado que no se pueden garantizar tasas de crecimiento extraordinarias y que buena parte del incremento no llega a los deciles más pobres por la creciente concentración del ingreso, esta inclusión se daría en un futuro incierto.

Otras perspectivas críticas hacen notar que modelos de este tipo han estado muy expuestos a los vaivenes financieros y a los cambios en variables sobre las que los gobiernos no tienen ningún tipo de control (cotización de las exportaciones e importaciones, que impactan sobre la balanza de pagos o cambios en los mercados financieros que restringen el flujo de inversiones hacia el país), lo que en el pasado terminó produciendo turbulencias mayúsculas.

4.3.2.2. Regreso al presupuesto futuro

Como ya adelantamos, las visiones populistas sintetizan ideas y propuestas provenientes de diferentes cuerpos políticos e ideológicos.

En lo que hace a la intervención del Estado, muchas de sus ideas tienen raíz keynesiana, perspectiva que dominó la teoría y la política económica desde la crisis del ‘30 hasta la década de 1970, en un periodo que se conoce como “los treinta años gloriosos” (o “edad de oro del capitalismo”).

El principal postulado de esta teoría es que la demanda agregada –la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el gobierno– es el motor más importante de la economía. Los analistas keynesianos, entonces, justifican la intervención del Estado para garantizar el volumen de aquélla, en particular, por la vía de mantener un alto nivel de empleo.

Keynes sostenía que una demanda agregada insuficiente podía retroalimentarse negativamente con altos niveles de desempleo. En una recesión, al bajar los ingresos de las empresas, éstas invierten menos y despiden trabajadores, haciendo ingresar a todo el sistema productivo en una espiral descendente. En este escenario es el Estado el que debe hacer crecer la demanda agregada –y cortar el ciclo recesivo– a partir de, por ejemplo, de obra pública o subsidio del desempleo.

Para esta escuela de pensamiento el gasto público tiene una función primordial en materia anticíclica: debe aumentar cuando el aparato productivo se contrae, y disminuir ante un importante crecimiento de la demanda. Es así como la expansión es funcional a la reactivación económica y la contracción del gasto público permite ahorrar para los momentos de crisis, así como también evitar el recalentamiento de la economía y las presiones inflacionarias.

Las ideas keynesianas dan mucha importancia al empleo, pues los trabajadores, con su ingreso asegurado, son claves para la demanda agregada. Pensando en la propensión al consumo de este sector –el alto porcentaje de sus ingresos que cada uno de ellos aplica al consumo– algunos autores keynesianos promovieron la redistribución progresiva del ingreso, pues la excesiva concentración de riqueza –si no se traduce en inversión– puede romper el espiral virtuoso de

salarios → consumo → demanda → inversión → salarios...

En América Latina las ideas keynesianas se mezclaron con otras perspectivas –marxistas, social cristianas, socialdemócratas, conservadoras– y una larga tradición de intervencionismo estatal, conformando un conjunto plural que suele resumirse bajo el mote de “desarrollismo”.

Una de las tesis más importantes de esta perspectiva latinoamericana sostiene que las relaciones económicas mundiales mantienen un esquema centro/periferia, donde los países industrializados producen bienes con un alto agregado tecnológico y las regiones atrasadas producen materias primas. Mientras los primeros productos, merced a las rentas tecnológicas mantienen altos precios, las segundas, alcanzadas a partir de la utilización extensiva de mano de obra, no consiguen subir de precio. Se produce así un continuo deterioro de los términos de intercambio del comercio internacional en detrimento de los países periféricos, que conduce a una ampliación de la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados.

El desarrollismo sostiene que el único actor que puede romper este círculo de atraso en los países no desarrollados es el Estado, que debe liderar políticas económicas que impulsen la industrialización a través de medidas

tales como la protección arancelaria, el otorgamiento de créditos, políticas tributarias favorables, etcétera. Estas políticas no sólo buscaban afianzar la red industrial y de servicios sino también consolidar mercados internos con poca dinámica y capacidad de demanda, a la vez que dirigen esfuerzos a la creación y/o fortalecimiento de la posición de los ciudadanos / consumidores.

En esta línea, el Estado desarrollista va más allá de la visión keynesiana y se propone nacionalizaciones y gestión de empresas por parte del Estado. Con esto se busca garantizar el acceso universal a ciertos bienes preferentes –salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental, etc.– así como también superar el estrangulamiento de ciertos sectores respecto de los cuales los agentes privados no tienen los recursos suficientes –o no tienen interés– en realizar grandes inversiones (i.e. petróleo, energía eléctrica, comunicaciones, siderurgia).

La visión desarrollista, entonces, tomaba el objetivo de las políticas keynesianas (garantía de la demanda agregada que, eventualmente, podía incluir redistribución del ingreso) y agregaba otros dirigidos a generar efectos correctivos sobre los fallos de mercado en sectores específicos, y a gestionar por sí mismo bienes y servicios públicos y desarrollar empresas en áreas estratégicas.

Sin llegar al Estado soviético –que propugnaba la estatización de casi toda la economía– la perspectiva keynesiana / desarrollista no considera un problema que haya un alto porcentaje de gasto público con respecto al PBI, ya que se considera que la propia dinámica económica autocentrada en el mercado nacional generará los excedentes necesarios que, captados por el Estado, permitirán su continuidad.

La crítica más común que suele plantearse a esta propuesta es la poca sustentabilidad de estos objetivos, pues el sistema completo debe contar con un esquema de financiamiento con capacidad de perdurar en el tiempo. Aun suponiendo la buena predisposición de los sectores empresarios, en la medida en que se desarrollan esquemas de este tipo en América Latina, surge la restricción externa (generación de menos divisas que las necesarias). La economía luego de experimentar un ciclo de auge, eventualmente se estanca, mientras el agotamiento de las divisas provoca crisis cambiarias y se producen tensiones inflacionarias.

4.3.3. La gestión financiera fiscal de los próximos años en Argentina: Utopías y distopías

Como venimos explicando, las perspectivas Dogma Vigente y Regreso al Futuro tienen visiones contrapuestas con respecto al gasto público y la ejecución presupuestaria.

A continuación, haremos un ejercicio cuantitativo que busca resaltar las diferencias en las políticas que siguen lineamientos establecidos por las dos doctrinas.⁷³ En su desarrollo proyectaremos las siguientes variables (presentadas como porcentajes del PBI):

- Gasto Público total
- Gasto Público neto de aplicaciones financieras
- Resultado Primario
- *Stock* de Deuda Pública
- Gasto en deuda (aplicaciones financieras)

Vamos a establecer cómo se comportarían esas variables si se desplegaran según lo que se considera un desempeño virtuoso de cada vertiente ideológica y, por el contrario, cuál sería el escenario en caso de fracaso. Dicho de otra forma, se trata de esquemas ideales: no se busca adelantar un eventual camino futuro, sino presentar proyecciones esquemáticas de las variables en los escenarios utópico y distópico para las perspectivas ortodoxa y heterodoxa.

A los efectos de resaltar las diferencias, remarcaremos que los caminos de éxito y fracaso tienen mucho de negativo y contracara de una y otra doctrina. Por ejemplo: si la mirada populista manifiesta la necesidad de sostener un alto nivel de gasto público a lo largo del tiempo como caso utópico, el caso distópico representaría su insostenibilidad, tesis sostenida por la vertiente ortodoxa.

Las proyecciones fueron elaboradas partiendo de la serie histórica, cuyos datos fueron aportados por la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda)⁷⁴. Para los datos vinculados al *Stock* de Deuda Pública

⁷³ En el anexo haremos un complemento de este ejercicio utilizando herramental econométrico.

⁷⁴ Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. “Sector público argentino no financiero Cuenta Ahorro - Inversión -Financiamiento 1961-2004” Disponible en: www.minhacienda.gov.ar/onp/documentos/series/Serie1961-2004.pdf y “Sector público argentino (incluye municipios) - cuenta ahorro - inversión, base devengado (PIB BASE 2004)” Disponible en: <https://www.minhacienda.gov.ar/onp/estadisticas/> Recuperados el 20 Dic. 2017.

contamos con la cortesía de la consultora de Orlando Ferreres, que nos facilitó el curso entre 1980 y 2015.

Para los casos de 2016 y 2017 se utilizaron datos propios basados en estimaciones preliminares por promedios de las publicaciones mensuales provenientes de la misma página oficial.⁷⁵ Luego se calcularon los años siguientes hasta el 2030 sobre la base de usar las posturas ortodoxas y heterodoxas como modelos matematizables. En cada caso describimos el mecanismo concreto para llegar a los diferentes guarismos.

4.3.3.1. La gestión financiera fiscal de los próximos años en Argentina

- **Según la visión ortodoxa**

Como ha sido desarrollado en las secciones precedentes, el Dogma Vigente prioriza el libre mercado con un bajo nivel de intervencionismo estatal.

En el caso argentino, esto se traduce en la promoción de políticas de ajuste, ya que para la visión ortodoxa –que plantea poner en marcha acciones diferentes de las que primaron durante la primera década del siglo XXI– el punto de partida se distingue por un nivel de gasto e ingresos públicos muy superior al recomendable, y un gran déficit fiscal.

En términos estratégicos, entonces, se propone la difícil tarea de reducir el gasto e ingresos: retirar al Estado de espacios que no debía ocupar, y combinar esta acción con una reducción de la presión tributaria

A estas políticas de reducción de gastos e ingresos, se le suman otras dirigidas a equilibrar el presupuesto público. En su discurso, los niveles de déficit fiscal generan toda una serie de desequilibrios, en particular, a partir de la emisión monetaria que produce, entre otros efectos indeseables, una alta tasa de inflación.

Como herramienta para permitir la transición hacia un Estado más equilibrado y más pequeño, se recurre al endeudamiento externo. Se considera adecuado acceder a fuentes de financiamiento internacional ya que el acceso a fondos de este origen no sólo soluciona el problema de falta de disponibilidad, sino que dispara una serie de efectos virtuosos, que resumimos a continuación:

1. La disponibilidad de fondos está vinculada con una serie de compromisos relativos a la transparencia de lo financiero fiscal que tiene impacto en todos los órdenes de la gestión estatal

⁷⁵ Por lo reciente de las fechas, esos datos no son definitivos.

2. En esta línea, ayuda a desplegar toda una serie de procesos y dispositivos amigables con los mercados –como, por ejemplo, los ligados a la transparencia de la información, gestión de contratos, fortalecimiento del poder judicial– que son considerados positivos *per se*. Esta serie de políticas –que son verificadas y catalogadas por certificadoras de riesgo– fungen como una promoción de la calidad de la gestión estatal.
3. El financiamiento vía mercado financiero se autorregula: las acciones de transparencia garantizan que los mercados tendrán información adecuada y darán las señales necesarias para marcar cuál es el límite al endeudamiento.
4. Por último, mejor endeudarse que aumentar impuestos o emitir moneda, ya que esto genera efectos indeseables en el desarrollo económico y funcionamiento de los mercados.
5. El Estado, desarrollando una política financiera adecuada y abierta, promueve el desarrollo del mercado de capitales. Con él, no sólo el Estado accede a financiamiento más barato, sino que también se permite al sector privado acceder a un recurso clave para apalancar la actividad económica.

Escenario utópico

En un escenario utópico, el país logra insertarse en los flujos financieros y económicos internacionalizados lo que le permite desarrollarse en una dinámica virtuosa de crecimiento y modernización productiva continua.

Para que esta inserción sea posible, las políticas presupuestarias tienen que caracterizarse por una baja carga impositiva, una baja inflación y un equilibrio fiscal primario, en el marco de una desregulación de los mercados financieros.

Estos mismos elementos son críticos en el cálculo del riesgo del repago de la deuda. Cuanto mayor sea éste, no sólo impactará en forma directa en el gasto público –por la tasa de interés que se paga– sino también en el cálculo de la tasa de retorno para la inversión extranjera directa.

Como ya explicamos, el endeudamiento es una herramienta clave para realizar la transición entre la situación actual y la deseada (ver Figuras N° 28a y N° 28b).

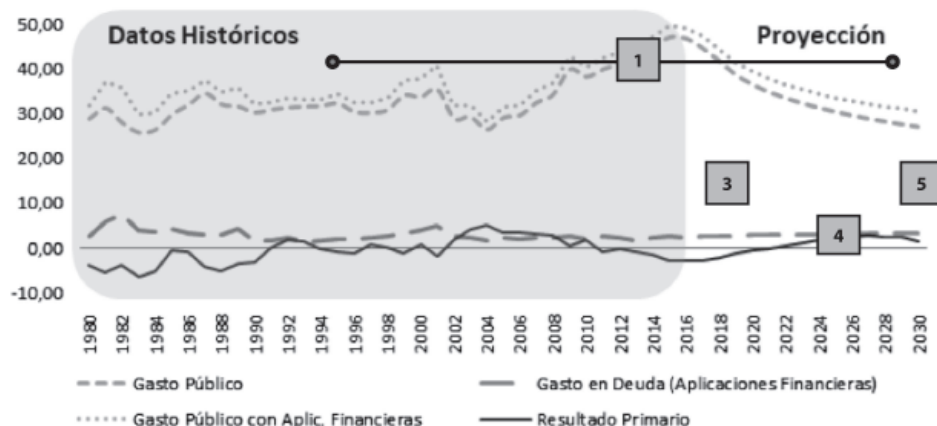
En proyecciones que realizamos respecto del futuro utópico,⁷⁶ el recorrido tendría la siguiente trayectoria (referencias sobre Figuras 28a y 28b):

⁷⁶ La metodología para alcanzar los diferentes registros se presenta al final del capítulo en un acápite *ad hoc*. Punto 4.3.4.

- El gasto público se reduce paulatinamente, alcanzando, antes del fin del periodo proyectado, niveles semejantes a los que tenía hacia la mitad de la década del '90 (referencia 1). Luego de esto sigue su descenso
- La reducción del gasto se financia con un incremento de los fondos procedentes del financiamiento externo, lo que hace que las aplicaciones financieras y el “Stock de deuda” crezcan, aunque sin desbordarse (referencia 3 y Figura 28b, referencia 6), lo que también implica que las curvas de gasto público y gasto público con aplicaciones financieras se distancien, pero no demasiado (referencia 2).
- Una medida del éxito de la operación es que se logra recuperar el equilibrio primario hacia el 2019 (referencia 4) y, con el correr del tiempo, el superávit es cercano al nivel de aplicaciones financieras (referencia 5).
- El equilibrio fiscal, entre otros elementos, permite el crecimiento económico, lo que hace que el endeudamiento, si bien se eleva en términos de PBI, lo hace dentro de niveles aceptables: no supera el 80% del PBI) y su incremento proporcional se va haciendo cada vez menor (ver Figura 28b, referencia 6).

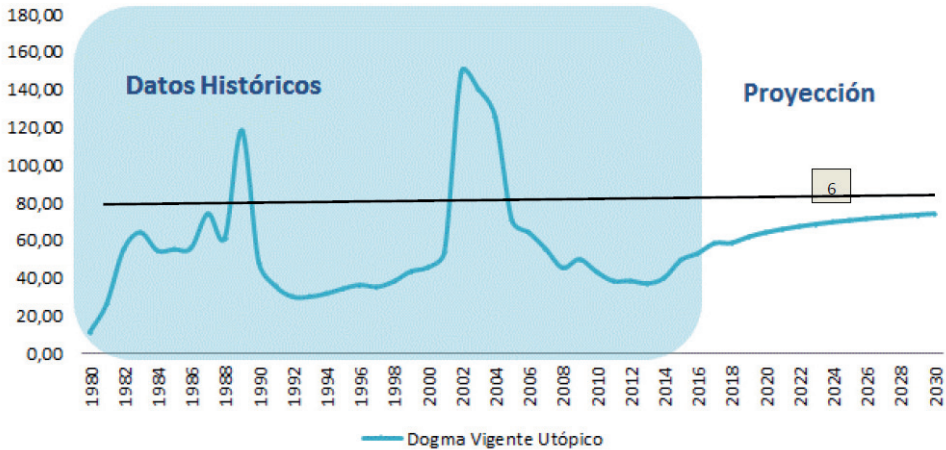
Figura N° 28a

Dogma Vigente, Caso Utópico. Datos Históricos y proyección de evolución del Gasto Público con y sin aplicaciones financieras. Resultado Primario y Gasto en deuda. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración Propia

Figura N° 28b
Dogma Vigente, Caso Utópico. Datos Históricos y proyección
de evolución de *stock* de Deuda Pública. Datos como % de PBI



Fuente: *Elaboración Propia*

Escenario distópico

Al pensar en lo que sería un escenario distópico, surge una primera diferencia entre esta visión y la heterodoxia populista, relativa a qué ocurre con la reducción del gasto público: si ella libera recursos para que la economía crezca, o si reduce la demanda agregada y promueve un menor dinamismo productivo.

Otra amenaza contra el sistema consiste en el peligro que puede acarrear el endeudamiento paralelo al ajuste fiscal. Si bien los créditos internacionales pueden obrar como factor dinamizador de la economía, su repago es una especie de espada de Damocles, más aún cuando se encuentra sujeta a la obtención de divisas internacionales. Las sucesivas crisis que bajo esta combinación atravesó el país –años 1981/1989/1995/2001– marcan los peligros que encarna este camino.

La crisis puede originarse en el aparato productivo –desaceleración o estancamiento del crecimiento económico– o en cambios en el contexto internacional: por ejemplo, cambios en la tasa de interés del endeudamiento, deterioro de los términos de intercambio, etcétera.

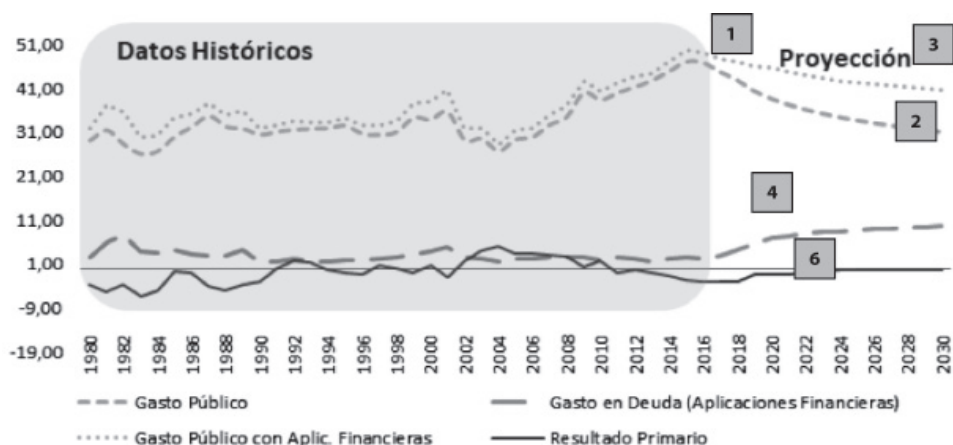
Como resultado de estos cambios, los desequilibrios generan una situación sistémicamente desequilibrada: se incrementa el costo del endeudamiento, el ajuste sobre el Estado para pagar mayores intereses lleva a una recesión económica que reduce los ingresos públicos, éstos generan

mayor déficit, por lo que se precisa mayor endeudamiento en el marco de un mayor riesgo país.

Las proyecciones de este escenario –muy cercano al denunciado por la crítica heterodoxa– tendrían la siguiente secuencia (referencias sobre Figura 29a y Figura 29b):⁷⁷

1. En un primer momento el gasto público se reduce tal como sucede en la utopía (referencia 1).
2. Sin embargo, si bien el gasto público sin aplicaciones financieras baja, el costo del endeudamiento hace que este esfuerzo se esterilice (referencia 2), lo que termina produciendo que la reducción total tenga menos profundidad y termine por estancarse (referencia 3).
3. De esta forma la deuda –*stock*, aplicaciones financieras– crece por encima de lo deseado o esperado, llegando a alcanzar el 100% del PBI (referencia 4 y Cuadro 29b referencia 5).
4. El resultado primario se mantiene constante y deficitario (referencia 6). En todo caso, eso es poco relevante porque los desequilibrios provienen del endeudamiento y su repago.

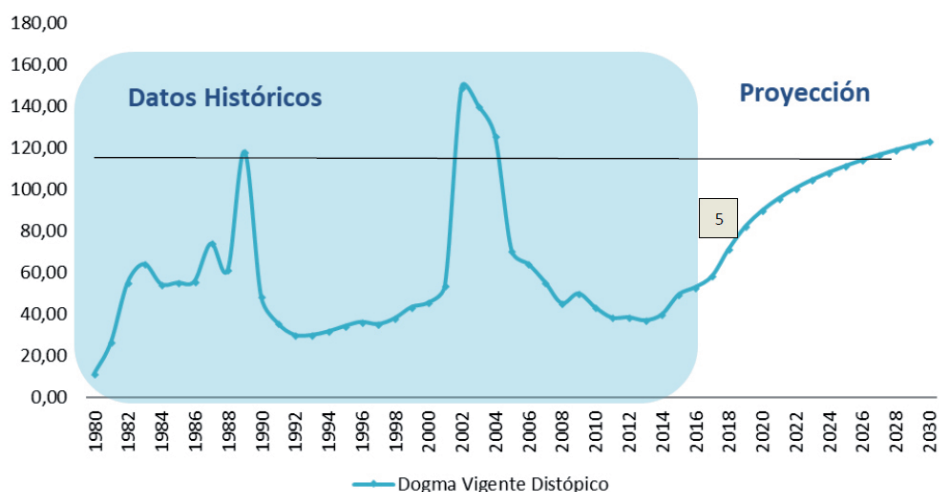
Figura N° 29a
Dogma Vigente, Caso distópico. Datos históricos y proyección de evolución del Gasto Público con y sin aplicaciones financieras, resultado Primario y Gasto en deuda. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración Propia

⁷⁷ La metodología para alcanzar los diferentes registros se presenta al final del capítulo en un acápite *ad hoc*. Punto 4.3.4.

Figura N° 29b
Dogma Vigente, Caso distópico. Datos Históricos y proyección de evolución de *stock* de Deuda Pública. Datos como % de PBI



Fuente: *Elaboración Propia*

- **La Gestión del gasto público según el Regreso al Futuro**

El gasto público según este modelo es una herramienta que, bien administrada, tiene la capacidad de dinamizar la economía, superar trabas estructurales y redistribuir el ingreso.

La corriente populista contempla al déficit fiscal como una consecuencia posible del alto nivel de gasto público, y considera que, en niveles controlados, sus consecuencias negativas son menores que las que genera el retiro del Estado o las políticas de ajuste financiero.

El Regreso al Futuro tiene, en términos generales, una visión negativa respecto del endeudamiento porque lo vincula con la restricción externa que sufre el país (escasez de divisas internacionales). En esta perspectiva, los elementos negativos del endeudamiento se deben a que:

1. Las turbulencias e inestabilidad del país llevan a que las condiciones de endeudamiento sean lesivas para el Estado.
2. Estas condiciones lesivas terminan produciendo una financiarización del gasto público, que implica distraer recursos claves de su gestión para ser aplicados a los servicios de la deuda.
3. Una vez que se inicia el ciclo de endeudamiento se ingresa en un proceso tipo bola de nieve que, como muestra la historia, no puede

detenerse y genera que crecientes porciones de la actividad estatal estén condicionadas por él.

4. El endeudamiento genera toda una serie de condicionalidades –liberalización financiera, pérdida de la soberanía jurídica– que atentan contra la posibilidad de una política soberana, en general, y una gestión de la restricción externa, en particular. Por ejemplo, alrededor de las condicionalidades se hace casi imposible operar sobre la fuga de divisas.
5. El endeudamiento sólo es benéfico cuando está vinculado a acciones puntuales –i.e. obra pública a gestionar por el Estado– y cuando se mantiene dentro de reducidos porcentajes de PBI.

Escenario utópico

Tratando el caso argentino, un escenario utópico sería el de un leve y paulatino crecimiento del gasto público como proporción del PBI. Con este incremento se apalancaría el crecimiento económico y se mantendría un alto nivel de ocupación –lo que, en el sindicalizado escenario argentino tiende a asimilarse a altos salarios– y se financiaría el desarrollo de programas públicos dirigidos a apuntalar estos elementos y a generar bienestar social.

Desde la perspectiva que estamos analizando, se sostiene que es posible el financiamiento en la medida en que se desarrolle un sistema tributario eficiente y progresivo, que impida la fuga de divisas. Este modelo no sólo facilitaría el financiamiento, sino que también promovería una distribución más equitativa del ingreso facilitando la demanda agregada y el funcionamiento general del esquema keynesiano.

Como ya se dijo, esta visión es hostil al financiamiento externo, pues el mismo implica giros al exterior que tienden a desequilibrar la auto-sostenibilidad de las cuentas fiscales.

Una proyección⁷⁸ esquemática a partir de los supuestos expresados se detalla en las Figuras 30a y 30b:

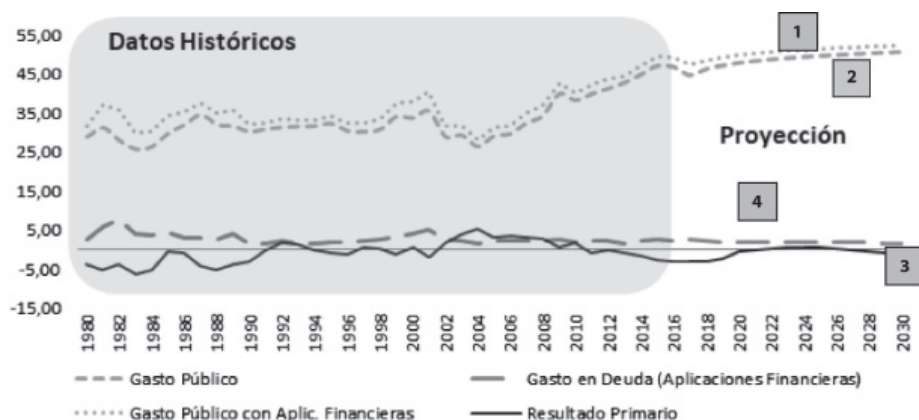
1. Incremento del gasto público, aunque a una tasa menor de la que venía ocurriendo desde el año 2003, cuando comenzaron las políticas heterodoxas (referencia 1).
2. Baja participación de componentes financieros en el gasto público en relación con el PBI: las curvas de gasto público y gasto público con aplicaciones financieras son casi idénticas (referencia 2).

⁷⁸ Ídem nota anterior.

3. El resultado primario en el largo plazo tiende al equilibrio; aquí el ajuste se produce por un incremento de los ingresos estatales (referencia 3) y no por endeudamiento, como ocurre en el Dogma Vigente.
4. Los pagos y *stock* de deuda se mantienen constantes, con una leve tendencia hacia la baja, producto de los esfuerzos por reducir el financiamiento externo (referencia 4 - cuadro 30b, referencia 5).

Figura N° 30a

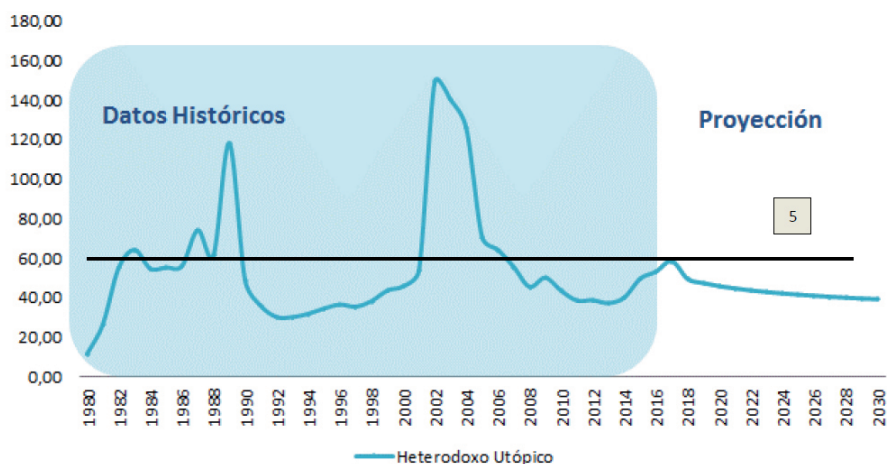
Visión Heterodoxa, Caso Utópico. Datos históricos y proyección de evolución Gasto Público con y sin aplicaciones financieras, Resultado Primario y Gasto en deuda. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración Propia

Figura N° 30b

Visión heterodoxa, Caso Utópico. Datos históricos y proyección de evolución de *stock* de Deuda Pública. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración Propia

Escenario distópico

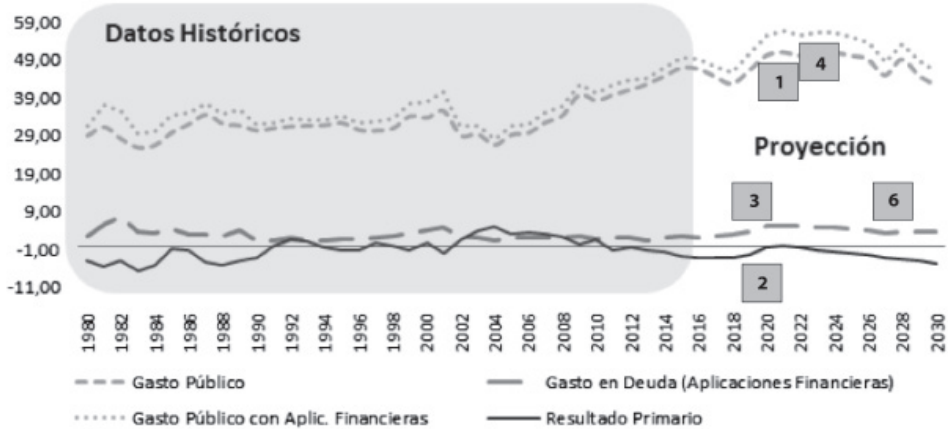
La crítica a este modelo por parte del Dogma Vigente destaca que los gobiernos populistas generan un continuo incremento del gasto y del intervencionismo estatal que terminan siendo contraproducentes, pues no pueden evitar un creciente déficit fiscal, que produce graves desequilibrios en el contexto fiscal y monetario.

Otras miradas enfocan la crítica en la centralidad estatal: su intervención sin déficit se logra únicamente en forma episódica. A mediano plazo, las crisis son inevitables pues la restricción externa limita la capacidad del sector público para empujar la economía.

Las proyecciones de este escenario, tienen las siguientes pautas (Cuadro 31a y 31b):

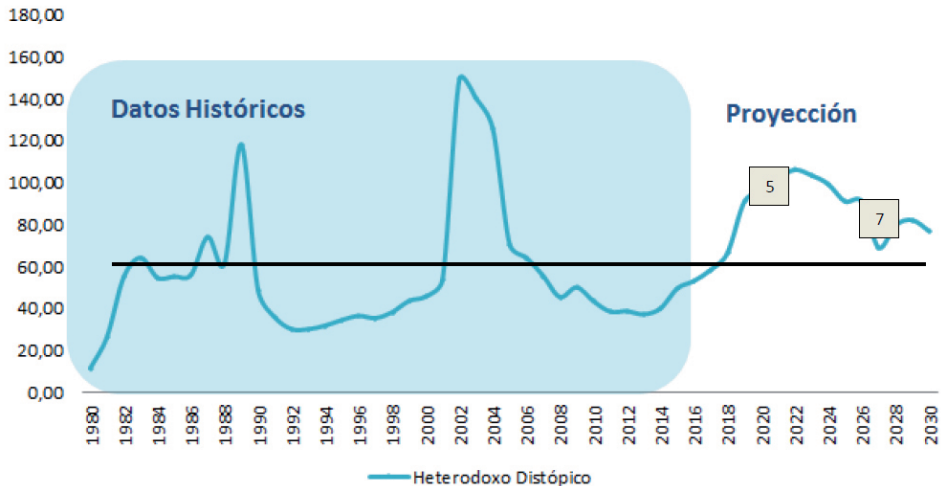
1. El comportamiento del gasto público adquiere dinámica propia, incrementándose más allá de lo que se buscaba en el escenario utópico (referencia 1), produciéndose un alto nivel de déficit primario (referencia 2).
2. La utilización del recurso de emisión para financiar el incremento del gasto tiene un límite y, contra la voluntad del gobierno, se debe recurrir al endeudamiento externo que, por las regulaciones financieras, se hace a un alto costo (referencia 3), lo que hace que se separen las curvas de gasto con y sin aplicaciones financieras (referencia 4).
3. El *stock* de deuda también se dispara (cuadro 31b - referencia 5).
4. Los desequilibrios obligan a un ajuste general que implica baja del gasto, recuperación del equilibrio primario (referencia 6) y reducción de la pendiente de la curva de endeudamiento (cuadro 31b - referencia 7).

Figura N° 31a
Visión Heterodoxa, Caso Distópico. Datos históricos y proyección de evolución Gasto Público con y sin aplicaciones financieras, Resultado Primario y Gasto en deuda. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración Propia

Figura N° 31b
Visión Heterodoxa, Caso Distópico. Datos históricos y proyección de evolución de stock de Deuda Pública. Datos como % de PBI



Fuente: Elaboración propia

4.3.4. La metodología de proyección

- **Metodología de Proyección del Dogma Vigente**

Para el gasto público se empleó una función logarítmica del tipo $f(x) = -\ln x$ para plasmar la caída del gasto en forma no pronunciada. Estableciendo como punto inicial el último dato histórico (2017) y como punto final el dato al cual se quiere llegar luego de nuestros estudios; se utiliza la función para trazar el recorrido punta a punta.

Lo que marca la diferencia entre el caso utópico y el distópico es la distancia entre el valor inicial y final, en otras palabras, la amplitud del recorrido en valores que deberá recorrer la función. Vemos entonces que el caso distópico experimenta una caída menos pronunciada dado que debe arribar a un valor mayor que el utópico dentro del mismo período. Para el caso utópico se planteó un valor final de 27% y para el distópico del 31%, acercándose más al estándar que rigió en los '90s.

En cuanto a la deuda pública se utilizó una función logarítmica del tipo $f(x) = \ln x$ que realiza un crecimiento constante y progresivo, pero con un comportamiento más suavizado que una función exponencial. El recorrido se establece de la misma forma que el gasto público, tomando como valor final para el caso utópico de 74% y 90% para la distopía.

Para el resultado primario se proyectó un camino gradual mediante el uso de promedios móviles y la aplicación de un coeficiente arbitrario para darle un tinte incremental con el objetivo de equilibrar la cuenta fiscal hacia el año 2021. Dicho coeficiente será mayor a cero y de índole decreciente, para atenuar el ritmo de incremento de la función (para el caso utópico se empleó un coeficiente promedio del 30% y para el distópico del 5%).

A partir del año 2021 cuando, según la proyección, se prevé que se alcance el superávit fiscal, se elimina el uso de coeficiente, limitando el uso de los promedios móviles para que el superávit ronde el 2% para el caso utópico. En el caso del distópico la caída en el déficit es más lenta al punto que los 15 años de estudio resultan insuficientes para llegar a un superávit dado que el gasto no decrece lo suficiente y el endeudamiento es mayor, incorporando las consecuencias mencionadas anteriormente del estancamiento de la economía.

- **Metodología de Proyección de Regreso al Futuro**

Para el gasto público se utilizó una función logarítmica creciente del tipo $f(x) = \ln x$ estableciendo como valor final una *ratio* del 51% sobre el PBI continuando el crecimiento iniciado en la última década. Con respecto a la deuda pública se empleó una función logarítmica decreciente,

estableciendo como punto de llegada un endeudamiento del 39%, plasmando la intención de dicha doctrina de despegarse de la dependencia con los organismos multilaterales de crédito.

Para el resultado primario se emplean los promedios móviles aplicando un coeficiente de crecimiento moderado (15%) hasta alcanzar un pequeño período de superávit entre los años 2022 y 2026. Posteriormente se aplica una tasa de decrecimiento (-14%) desembocando en 2030 en un déficit del 1%. En estas cifras de crecimiento y reducción se trata de emular las políticas keynesianas que buscan compensar los ciclos de auge y recesión, típicos de la economía argentina.

Para el caso distópico se plantea tanto en el gasto como en la deuda una función logarítmica con un crecimiento más moderado hasta el año 2025, cuando se plantea la insostenibilidad del modelo con el subsiguiente ajuste, alternando con una caída en los datos proyectados. Luego se retoma a valores más cercanos a la década kirchnerista. Para el resultado primario se emplea el uso de promedios móviles para arribar a un crecimiento del 50% que equilibra el saldo fiscal al año 2021 y luego vuelve a entrar en déficit progresivo, tomando un ritmo anual decremental del 50% y cerrando la serie en -2%.

4.4. PLANIFICACIÓN

Por Gustavo Blutman

4.4.1. Planificar: el desafío de ser dueños del futuro

Se define la planificación como una acción sistemática que se elabora anticipadamente para dirigir y encauzar una actividad pública o privada.

Originalmente la planificación consistía en la utilización de un saber técnico para establecer las formas óptimas de vinculación entre las unidades organizativas, para que todas ellas –a partir de un esquema bastante rígido de procesos y metas– alcanzaran sus objetivos. La labor de los expertos era tan importante que en sus manos estaba incluso la ponderación, delimitación y forma de medir el alcance de esos objetivos.

El producto típico de la planificación normativa fue el Plan Libro, un documento de alta racionalidad técnica, que establecía la manera óptima –claro está, desde una perspectiva *técnica*– el modo de hacer las cosas. La confección del Plan Libro era fruto de un gabinete gubernamental,⁷⁹ al que se le recomendaba tener un bajo nivel de relación con los encargados operativos de poner en marcha el plan, ya que se consideraba que estas relaciones podían generar distorsiones.

A lo largo de varias décadas, y a la sombra de las actividades en la ex URSS, y de la planificación de la producción durante la Segunda Guerra Mundial, la planificación normativa fue el método más utilizado y es el que todavía aparece en la mente del común de los administradores cuando se habla del tema. Este tipo de planificación comenzó a quedar obsoleto en las últimas décadas del siglo XX, entre otras cosas, porque difícilmente podía acompañar la constante transformación que caracteriza la sociedad contemporánea.

La crisis operativa de ese modo de planificar dio origen a varias propuestas: diversos enfoques que dieron origen a otras metodologías. En general, las diferentes perspectivas incorporaron la dimensión estratégica a la planificación.

⁷⁹ El modelo clásico de órgano tecnocrático planificador fue el GOSPLAN, organismo soviético encargado de los planes quinquenales. Esta agencia estatal nació como consejo consultivo ganando creciente poder e independencia, e incorporando a su égida crecientes funciones (por ejemplo, asumiendo las tareas estadísticas y de prospectiva).

Estrategia es un concepto utilizado originalmente en el ámbito militar, asociado al desarrollo de la guerra. Implica no sólo pensar en los pasos propios, sino también incorporar las eventuales acciones del enemigo y la variabilidad del entorno, para con toda esa información, decidir los pasos que conduzcan a obtener mayores probabilidades de éxito y con ello, el logro de la victoria.

El enfoque estratégico en la planificación se ha difundido en los distintos niveles de la gestión pública, incorporando al plan el análisis de actores y de la evolución contextual en el desarrollo de las premisas de eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Estado.

Veremos cómo las diferentes perspectivas que se analizan a lo largo del presente libro –Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Regreso al Futuro– se apropian de la cuestión estratégica de manera distinta.

Si bien la planificación es una herramienta que abarca diferentes esferas –política, empresarial, militar, demográfica, social, etcétera– trabajaremos sobre los dos ámbitos que consideramos más cercanos a la problemática que nos ocupa: como tecnología de gestión (planificación organizacional) y como espacio de ingeniería social.

4.4.2. La planificación organizacional

Un ejemplo de planeamiento que viene desde el fondo de la historia se encuentra en la gestión de los grandes ejércitos –i.e. las legiones romanas– que movilizaban miles de efectivos y que aprendieron a planificar su logística para poder desarrollar campañas militares de larga duración. Algo parecido puede decirse sobre las grandes obras de ingeniería de la antigüedad: eran imposible llevarlas a cabo si no se seguían las directrices de algún tipo de plan.

Con el discurrir histórico el tema tuvo sus idas y vueltas –no es lugar aquí para hacer un seguimiento exhaustivo– pero sí interesa destacar el salto dado con la proliferación de grandes empresas en ocasión de la segunda revolución industrial (segunda mitad del siglo XIX), cuando fue imprescindible no sólo que hubiera planeamiento, sino también que existiera una planificación organizacional que agregara una visión estratégica al devenir de las empresas. No debe perderse de vista que estas grandes empresas, por diferentes vías –adquisición de materias primas, búsqueda de expansión de mercados– jugaban en tableros que hoy llamaríamos globales.

No es de extrañar, entonces, que ya desde los textos clásicos de Henry Fayol –que en los primeros años del siglo XX inauguran la fase académica de los estudios organizacionales– se planteara la planificación como una

de las tareas básicas de la gestión en las organizaciones. En esos estudios la planificación es entendida como el primero de los cuatro pasos básicos de la gestión (los otros tres: organizar, dirigir y controlar), y se despliega en tres etapas:

1. La definición de los objetivos que se persiguen.
2. La determinación de la estrategia global para lograr dichos objetivos.
3. La ordenación de planes que integren y coordinen las actividades de forma coherente en función de los anteriores.

Como puede verse, la planificación se puede descomponer en dos partes fundamentales, la primera –de tipo más cualitativo, en el sentido de fijar los objetivos– y la tercera –de tipo más técnico, en el sentido de combinar de forma óptima recursos y elementos a disposición de la organización–, que se vinculan entre sí a través de la segunda, o sea, de las estrategias de acción.

Como parte de las comunicaciones que siempre existieron entre el mundo organizacional privado y el público, esta tecnología y este enfoque, hacia mediados del siglo XX ya eran corrientes en las administraciones públicas de muchos países del mundo.

Puede decirse que hasta la década del '60 del siglo pasado el grueso de la bibliografía se enfocó en desarrollar la parte más técnica. En tal proceso se perfeccionó una serie de instrumentos –camino crítico, Pertt, diagrama de Gantt, etc.–, que en muchos casos consistieron en algoritmos que promovían el control y la optimización de los costos y buscaban mejorar todas las actividades componentes de un proyecto. Con estos instrumentos se lograron establecer relaciones estables y cognoscibles entre el análisis de los procesos a los que se sometía a los recursos, con las variables de tiempo; este tipo de labor devino en un plan de acción para el proyecto en cuestión.

Luego de los procesos de reformas estructurales atravesados por el Estado –último cuarto del siglo pasado– se generó una renovación de los modelos y tecnologías de gestión orientada a mejorar las capacidades estatales para la resolución de problemas.

Con esta renovación se abre una segunda etapa en donde la preocupación pasa del ámbito operativo hacia el espacio de la fijación de objetivos y la definición de estrategias.

De más está decir que la construcción de las dimensiones operativas sigue siendo parte importante de la planificación –y se han estandarizado y popularizado programas de computación que facilitan su cálculo y desarrollo– pero hay coincidencia en que el centro de gravedad, el elemento crítico de la planificación organizacional, ya no está allí.

Surgen de esta forma metodologías para identificar objetivos y desarrollar estrategias para alcanzarlos: maneras de realizar un diagnóstico y definir las vías más apropiadas para avanzar hacia la resolución de los puntos críticos detectados.

En esta nueva forma de encarar la planificación gana importancia la subjetividad de los diferentes actores involucrados en el plan. Este factor no siempre estuvo presente; actualmente casi resulta obvio decir que los actores tienen varias maneras de relacionarse con la planificación: no solo como sujetos de ella sino también como objeto; y en ambos sentidos son factores dinámicos que no solo hacen parte del contexto, sino que lo interpretan y con esto cambian el propio contexto.

En el ámbito de la administración pública, la nueva perspectiva planificadora se ha extendido y ha pasado a ser una herramienta de gestión de uso relativamente común. Impulsando prácticas virtuosas como, por ejemplo, la de vincular el presupuesto –herramienta básica de toda administración pública– con objetivos y metas:

- Aclarando ante cada unidad y ante el resto del Estado los objetivos y metas buscados y, en tal sentido, facilitando la coordinación.
- Desarrollando estrategias dirigidas a conocer e identificar a los actores vinculados a las políticas públicas y sus necesidades, a definir estándares de desempeño y a comprometer resultados públicos.
- Estableciendo de antemano procesos y metas a desarrollar y,
 - Contribuyendo al control y, en general, a hacer más transparentes los actos gubernamentales.
 - Facilitando la participación de actores sociales y ciudadanos
 - Potenciando los mecanismos de evaluación de las instituciones públicas.

A partir de estos elementos se han desarrollado Planes de Modernización o de Reforma Administrativa, cuyo objetivo estratégico se mantiene bastante estable desde hace décadas: racionalización de las estructuras orgánico-funcionales, desburocratización o desregulación normativa, incorporación de nuevas tecnologías, y políticas tendientes a elevar la productividad de los empleados públicos, entre otras.

Estas políticas de reforma administrativa han sido ordenadas dentro de un plan bajo la idea, bastante lógica por cierto, de que cada una de estas medidas tendría un impacto bastante acotado si se desarrollara de forma aislada, por lo que se requieren planes para que se produzca un efecto sinérgico.

También ha sido común que en diferentes oficinas estatales se desarrollen planes sectoriales, o relativos a programas o a acciones concretas. En ellos se combinan objetivos, estrategias y procedimientos relativos a la especificidad de la tarea que se realiza, con otros que tiene que ver con el aparato administrativo estatal que lo gestiona.

En su dimensión organizacional, el objetivo es la mejora en el funcionamiento de la estructura administrativa del Estado combinando componentes técnicos y políticos; veremos que cada una de las tres perspectivas que analizamos –Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Regreso al Futuro– enfatizará en distintos elementos.

Un último elemento que queremos citar como importante para la planificación estatal y que no ha encontrado un punto aceptable de resolución– es la necesidad de coherencia, coordinación e integralidad de las políticas públicas. Señala Repetto (2010)⁸⁰ que deben considerarse:

- La cuestión intersectorial donde deben involucrarse diferentes instituciones.
- La problemática interjurisdiccional, donde es necesario definir responsabilidades en los distintos niveles estatales.
- La participación del Poder Legislativo.
- La modalidad de articulación entre el Estado y actores no estatales.
- Las características del servicio civil teniendo en cuenta que él constituye el instrumento de gestión de las políticas públicas.

4.4.3. La planificación como ingeniería social

En sus primeros pasos la planificación estuvo muy influenciada por la perspectiva positivista; Augusto Comte, por ejemplo, consideraba necesario “sentar las bases de una organización racional de la vida social” y para ello consideraba fundamental “planificar las transformaciones en la vida colectiva” (citado por De la Vega, 1991: 89).

En ese marco conceptual la planificación como ingeniería social suponía la realidad como un objeto unidimensional: un espacio de los fenómenos físicos, que los portadores del conocimiento científico podían aprehender.

En esa época los científicos estaban investidos de tal autoridad y responsabilidad sociales como para que fuera obvio asignarles el rol planificador en nombre de toda la comunidad, la cual se consideraba un objeto pasivo y, por lo tanto, dúctil ante la voluntad del planificador (Mintzberg y Quinn, 1993).

⁸⁰ El autor las cita en el ámbito específico de la gestión social, pero pueden asociarse a los mecanismos de planificación en general.

Esta perspectiva planificadora plantea la necesidad de definir objetivos explícitos, científicamente contruidos, y su énfasis está en la ordenación eficaz y eficiente de recursos y procedimientos (Sandoval Escudero, 2014).

Un supuesto básico que sustenta la planificación tradicional es que el organismo planificador detenta un saber que lo pone por fuera o por encima de la realidad planificada y que, además, no necesita del saber o la opinión de otros actores (Matus, 1987).

Esta posición teórico-práctica ignora la incertidumbre propia del devenir de cada contexto, así como la que nace del comportamiento de los actores (motivada por las contradicciones y oposiciones en los procesos sociales). Por otra parte, ella no considera necesario consultar o conocer los intereses sectoriales de diversos actores (dada su caracterización de la sociedad, expuesta más arriba), ni tomar en cuenta las limitaciones que cada uno de ellos sufre y que, sin dudas, impactan sobre la factibilidad de cualquier plan.

El producto más destacado, como señalamos más arriba de este tipo de planificación, es el denominado “Plan Libro”. Éste está planteado como una matriz de insumo/producto, que usada racionalmente, permite superar los problemas y desequilibrios. Independientemente de las relaciones que se establezcan, en la cúspide del plan hay un actor que planifica y gobierna el proceso, muñido de un poder absoluto, en tanto el resto de los actores son simples ejecutores de una voluntad superior.

En la Argentina, a partir de la crisis del año 30, el cambio de las condiciones internacionales y el creciente prestigio de la herramienta planificadora hicieron que se desarrollaran diferentes experiencias.

Tal vez el modelo más acabado de planificación social en el siglo XX argentino lo hayan constituido los dos planes quinquenales del primer peronismo, que se caracterizaron tanto por su énfasis en el factor económico como en el papel regulador del Estado para orientar y definir el perfil del país. Ambos planes permitieron generar obras y transformaciones que aún hoy son reconocidas.

Los gobiernos militares de la segunda mitad del siglo XX, con su conformación rígida y estricta, trataron de replicar rutinas de planificación, pero su estrecha visión de la sociedad –a la que consideraron susceptible de hacer funcionar como un cuartel– y la falta de consideración de aspectos políticos, los llevó al fracaso.

La crisis de la concepción mecanicista del mundo –en la que las explicaciones causales permiten creer en un futuro controlable y predecible, y donde las acciones se reducen a comportamientos medibles y regulares–, generó nuevos enfoques como consecuencia de la necesidad de pensamiento estratégico para desarrollar políticas que contemplen la complejidad que involucran los procesos sociales (Felcman y Blutman, 2011).

De esta forma se fue incorporando el concepto de estrategia (que al igual que el de la planificación, inicialmente estuvo asociado al desarrollo de la guerra) que implica la necesidad de anticipar los movimientos, no sólo los propios sino también los del resto de los actores intervinientes, con el fin de obtener mayores probabilidades de éxito.

El pensamiento estratégico remite a la posibilidad de coordinar las acciones y recursos para conseguir una finalidad, y con este fin es capaz de analizar todos los elementos relevantes del escenario de actuación. Lo distinto con respecto de la planificación normativa consiste en que:

- Amplía el rango de factores y actores involucrados, tomando nota de situaciones contextuales.
- Establece formas más sofisticadas de análisis: aparte del mecanicismo organizacional insumo /producto, incorpora herramientas de análisis político, cultural, institucional y social.

En la segunda mitad del Siglo XX surge la planificación estratégica, como un enfoque particular asociado inicialmente a la actividad privada, y finalmente utilizado en los distintos niveles de la gestión pública.

El concepto de planificación estratégica ha evolucionado como una forma de abordaje renovado para la planificación, caracterizándose por el reconocimiento de una multiplicidad de actores y eventos frente a los cuales se define la actuación planificada, la consideración del mediano y largo plazo, así como de horizontes temporales y la importancia del entorno en que se planifica (Pichardo Muñiz, 2013).

Si vamos a hablar de planificación en el país y en América Latina no pueden dejar de mencionarse los trabajos desarrollados por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tanto en lo que en su momento fue el enfoque tradicional, como en las sucesivas perspectivas, los textos e investigaciones de la CEPAL han tenido una profunda influencia, abarcando igualmente saberes y tecnologías conexas, tales como prospectiva, gestión estratégica y desarrollo.⁸¹

4.4.4. Planificación: de cara al futuro

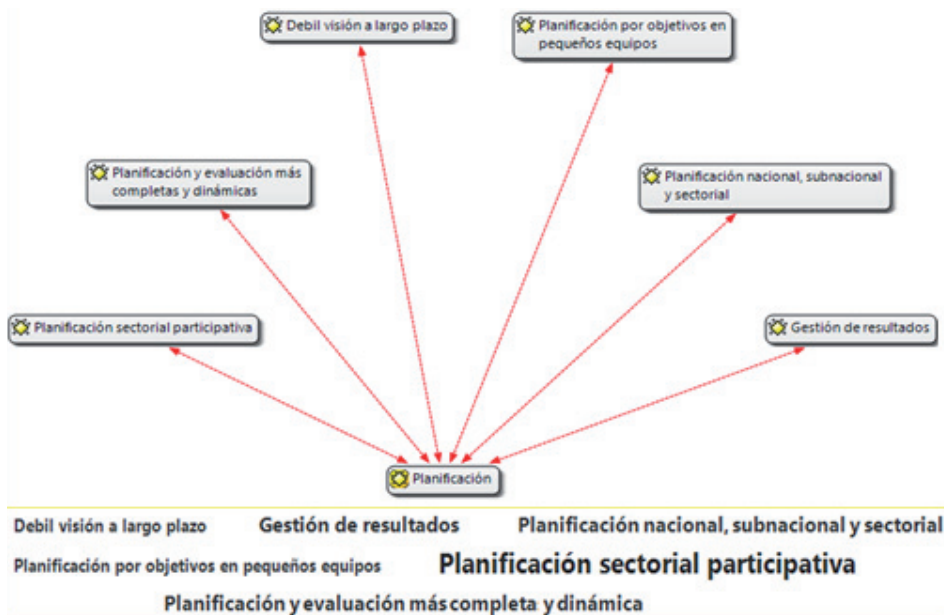
Los puntales sobre los que se erige la planificación siguen siendo los mismos que se vienen repitiendo desde hace siglos: trazar el rumbo y alcanzar

⁸¹ Tanta importancia tiene en la CEPAL el tema que esta institución creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Para profundizar sobre la tarea de la CEPAL/ILPES, ver, por ejemplo, <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/planificacion-para-el-desarrollo>, consultado 10/0718.

los objetivos, controlando este proceso a lo largo de su desarrollo, a fin de saber si realmente se avanza en la dirección deseada (INDES-BID, 2011).

En las entrevistas a expertos realizadas para el presente estudio, la planificación del futuro fue vinculada con temas tales como las estrategias de evaluación y la posibilidad de establecer una visión de largo plazo. De igual forma, coincidieron en que la planificación del futuro tendrá un alto componente de participación (ver Figura N° 32).

Figura N° 32
Mapa Conceptual y Nube de Palabras a partir de entrevistas a Expertos sobre la Planificación



Fuente: Elaboración propia

En lo que resta de este capítulo veremos cómo procesan estos temas los tres modelos que hemos venido analizando a lo largo del libro.

4.4.4.1. El Dogma planificado

el Dogma Vigente asigna gran importancia a la planificación organizacional en el ámbito administrativo. Los planes organizacionales realizados bajo la lógica ortodoxa –tanto en el caso de los orientados a la cuestión sectorial como en el de los que agrupan medidas transversales dirigidas a toda la ad-

ministración pública (i.e. Planes de modernización)– se caracterizan por un perfil eficientista, cuyos principales elementos son los siguientes:

- Una mirada *top-down* debido al rol central asignado al estamento gerencial.
- Una preocupación por la visión e intereses de los usuarios bajo el concepto de consumidores-clientes. En tal sentido la planificación se esforzará por darle la mayor satisfacción, con el menor costo, en el bien o servicio a ofrecer.
- Puesta en marcha de dispositivos de control y de estímulo para mejorar la productividad y la calidad de las tareas. Eventualmente, a estos dispositivos se suman otros de capacitación técnica.
- El fomento de la participación de los trabajadores en un sentido operativo, esto es, que aporten en cuestiones técnicas.
- Se prevén espacios de trabajo conjunto con empresas –mediante alianzas y/ cogestión– que tengan experticia en los temas del plan.
- El uso de herramientas técnicas y tecnológicas tendrá la mayor importancia; en muchos casos se espera usar las que ya han mostrado eficacia en el sector privado.

Dada la importancia asignada al tema, puede esperarse que bajo gobiernos del signo ortodoxo ocurra una secuencia continua de planes de modernización dirigidos a elevar la eficiencia estatal. A partir de su despliegue, se cerraría la brecha entre la estructura organizacional del sector privado –cuya exposición al ámbito mercantil, según esta visión, lo hace más dinámico– y la administración pública.

La mirada unilateralmente técnico-organizacional, puede, eventualmente, potenciar algunas deficiencias. Si se considera que el funcionamiento estatal se caracteriza por problemas estructurales –por ejemplo, está capturado por intereses sectoriales– una intervención de tipo eficientista, esto es, dirigida a elevar su productividad, puede que sólo logre hacer más eficiente su comportamiento disfuncional.

En lo que hace a la otra perspectiva planificadora, la que lo considera en su condición de ingeniería social, una aproximación intuitiva al pensamiento ortodoxo podría concluir que esta visión rechaza la planificación, dada su defensa acérrima de la libertad de los agentes económicos. Una mirada más profunda demostrará que esto no es así; en muchos casos gobiernos ortodoxos utilizaron la planificación para dar señales a los agentes económicos respecto de las medidas que el Estado se compromete a realizaren

los componentes que tienen impacto más directo sobre la economía –por ejemplo, niveles de gasto público, política tributaria, plan monetario, manejo de la deuda, etcétera.

Comprometerse con medidas y acciones de mediano largo plazo (i.e. un plan de liberalización del “movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales”, un camino para la reducción del gasto público, un plan de privatizaciones, etcétera), son cruciales en los momentos transicionales, cuando el gobierno debe mostrar su compromiso con las “reformas difíciles” (Millenium, 2012: 14).

Ocasionalmente, estos planes se complementan con metas indicativas, esto es, objetivos que involucran al sector privado (v.g. nivel de inversión) que sirven como señal a estos actores y no son de cumplimiento legalmente obligatorio.

Esta presentación ordenada del efecto combinado de los diferentes programas de acción estatal en el funcionamiento macroeconómico y sectorial tiene además, el objetivo de evitar los problemas ocasionados por la falta de información perfecta en la economía.

A diferencia de lo que veremos en la posición del Camino Sinuoso, es poco común que se utilicen instrumentos de política económica como castigo por desvíos en la planificación (impositivos, aranceles de importación, etc.).

Nótese que se trata de una situación paradójica: una planificación –instrumento ordinariamente asociado al intervencionismo estatal– utilizado para reducir el control y la presencia pública y para potenciar la libertad de acción de consumidores y agentes económicos.

En estos casos, la ortodoxia justifica la actividad planificadora, pues si bien la idea general es la de garantizar la plena libertad de los agentes económicos, el Estado debe dar señales indicativas y anticipar una serie de elementos para que ellos actúen de manera óptima en el ámbito mercantil. Y sobre estos elementos, las buenas prácticas del Dogma Vigente no sólo no buscan limitarlos, sino que continuamente se proponen su expansión (i.e. presupuestos plurianuales).

Más allá de lo dicho, es claro que, al menos tendencialmente, la planificación como herramienta de ingeniería social ocupará un lugar de menos trascendencia en el Dogma Vigente que en las otras dos perspectivas analizadas, como veremos a continuación.

Al respecto cabe señalar que el Dogma Vigente no ve la planificación como un instrumento transformador; en su mirada los problemas de ingeniería social sólo pueden ser solucionados por las fuerzas del mercado. En este sentido, lo que se busca es construir un escenario competitivo en donde los agentes económicos se autocorrijan.

4.4.4.2. La planificación para el Camino Sinuoso

En el marco del Camino Sinuoso la planificación estratégica se define de entrada como participativa. En este modelo el plan tiene una importancia adicional: la de concretar el encuentro consensuado entre el Estado, la Sociedad Civil y los agentes económicos. Por eso el calificativo de “participativo” es tan importante: la construcción a muchas manos de un plan impide que los usuales tomadores de decisiones (funcionarios o políticos) impongan inconsultamente sus criterios.

La planificación estratégica participativa tiene dos características: una serie de procedimientos racionales destinados a identificar y luego cerrar la brecha entre una situación deseada y una situación existente, a través de la formulación de políticas públicas, prácticas y técnicas dirigidas a generar el involucramiento y compromiso de los actores sociales a través de la generación de visiones compartidas de futuro (Felcman y Blutman, 2011).

El desarrollo de la planificación estimula la percepción de las múltiples y complejas visiones de lo social, lo que incrementa la riqueza y eficacia del pensamiento y de la acción en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, a la vez que constituye una manera eficaz de desarrollar o fortalecer la capacidad de diálogo interpersonal e intersectorial.

Esta percepción múltiple y compleja debe ser incorporada por los actores sociales involucrados, en procura de la generación de visiones compartidas de futuro, las cuales garantizarían el involucramiento y el compromiso en la etapa de gestión del plan (por supuesto, no se desestima el saber técnico especializado, que se considera importante para identificar los mejores caminos hacia las metas consensuadas (Felcman y Blutman, 2011).

Puede hablarse de tres dimensiones de la participación: información, consulta y decisión. El primer caso es el de la participación más débil; si bien hay algún involucramiento, puede derivar en un mero justificativo de decisiones ya asumidas por las autoridades. La participación más potente se da en el ámbito de las decisiones y es la meta de este modelo, pues quienes tomaron una decisión quedan vinculados moralmente a su cumplimiento.

De esta forma, la planificación es vista como un elemento clave para informar, empoderar y promover el ingreso de actores extra-estatales al proceso decisorio e incidir sobre la actividad del Estado. El otro rasgo propio de este modelo es que da igual importancia al plan como tecnología de gestión que como ejercicio de ingeniería social, además de que establece menos diferencias entre ambas.

En el largo proceso de la planificación ocupan un lugar clave las TICs, que posibilitan la participación de grandes grupos, además de facilitar la

distribución y acceso a grandes volúmenes de información. Las herramientas informáticas, la comunicación en línea y el uso de bases de datos más sofisticadas permiten a los ciudadanos estar informados para definir opciones y desarrollar propuestas. A partir de ellas es que se abre para el ciudadano nuevas oportunidades de participación en la planificación social, política, económica y en la planificación sectorial: educación, salud, desarrollo industrial, agrario, entre otros sectores.

La situación distópica por excelencia es la no planificación. Se cita a las partes, se organizan encuentros, se da la palabra y se escriben documentos... Pero luego las concreciones son marginales: se hace “como si” planificáramos. O peor aún, se hace “como si” diéramos participación, pero ya los caminos y decisiones están tomados de antemano.

Otra dimensión distópica refiere a la labilidad de los escenarios participativos. En este sentido sus críticos destacan que la construcción de espacios de participación requiere, por lo general, de una labor constante y difícil, a desarrollarse en el mediano o largo plazo, y que implica instancias de aprendizaje colectivo y sectorial muy arduos. Al contrario de la lentitud de la construcción, su destrucción puede ser muy rápida: es muy difícil detener un proceso de apatía o desconfianza cuando ha aparecido en la ciudadanía.

Con pocos tropiezos puede ocurrir que se pierda el sentido de compromiso e involucramiento por parte de la ciudadanía. Esto puede darse porque comienza a sentirse afuera de los procesos estatales y a descreer de la efectividad del sistema de participación o de sus mecanismos.

Con estos argumentos se cuestiona el sentido general de la participación: la misma sinuosidad del camino socialdemócrata facilita que se derive en apatía y eso marca los vaivenes que puede tener esta postura, pues en ella es sustantiva la participación.

4.4.4.3. Planificando el Regreso al Futuro

Desde el Regreso al Futuro es que se tiene la visión que deposita mayores expectativas en la planificación como herramienta de ingeniería y cambio social.

Esto es así porque en la utopía de los gobiernos populistas se mantiene la idea de que a partir de la planificación se puede construir una hoja de ruta que permita reorientar los recursos nacionales para superar los estrangulamientos al desarrollo económico y social.

Ahora bien, desechada la idea de organismo técnico tipo soviético, es necesaria una entidad política capaz de marcar las grandes directrices.

Este lugar puede ser ocupado por un Consejo Económico Social amplio en el marco del cual se fijen pautas generales de funcionamiento para proyectar planes. Este Consejo, en donde la conducción política tiene a

su cargo cruciales funciones de arbitraje, expresaría las necesidades de desarrollo económico, inclusión social y autonomía nacional. Estas pautas generales se traducen en directrices generales que se propondría alcanzar y que, a modo de ejemplo, se marcan a continuación:

- Altas tasas de crecimiento económico a partir de una articulación virtuosa de medidas tales como la reserva de mercado interno, la dirección de las empresas nacionalizadas, la canalización de la inversión privada y el establecimiento de marcos regulatorios.
- La captura de crecientes segmentos del excedente económico (por ejemplo, evitando la fuga de divisas) que se aplicarán a fomentar el consumo –dirigido hacia los sectores populares– y el ahorro (que, por ejemplo, financiará la ampliación de infraestructura económica y social).
- El establecimiento de las condiciones sociales, culturales y tecnológicas para el desarrollo: protección del trabajo, fomento de la educación y el desarrollo de las ciencias, inducción de pautas de consumo y de comportamiento igualitarias y modernas.

Si bien el plan resultante sería de cumplimiento obligatorio, previéndose sanciones para quienes no lo cumplan (por ejemplo, intervención o expropiación de medios de producción que no cumplan sus compromisos), existen acciones de carácter indicativo, que prevén los correspondientes premios y castigos (tributario, crediticio, arancelario, etc.). Esto sería así en los casos de agentes económicos que no actúan en la órbita nacional (v.g. inversión externa).

El plan podría tener un subtexto relativo a las bases infraestructurales de poder. En este sentido, se mantiene la clásica idea de recuperación de los resortes económicos por parte del Estado –i.e. nacionalizaciones– a lo que se agrega, en sus versiones actualizadas, un particular apoyo a los actores de la economía social, PyMEs, cooperativas, fábricas recuperadas, etcétera, cuya promoción, más allá del eventual rol que puedan tener dentro de las políticas de desarrollo económico, tiene que ver con la construcción de un nuevo equilibrio de poder.

De esta forma, la planificación pone el foco en el juego constante de los diferentes actores que puján entre sí y, en ese juego, asigna al Estado el rol de cambiar las bases de una ecuación política que considera desfavorable para los intereses del país.

Otro elemento nuevo del plan en su versión del siglo XXI es su relación con la conducción política. En su versión tradicional –por ejemplo, los planes quinquenales soviéticos o del peronismo del siglo XX– el plan

tenía un estatus cuasi constitucional, era un documento imaginado como una ley que planeaba por sobre todo el sistema social, frente al cual todos los actores se disciplinaban y organizaban.

Se sostiene que esto pueda ser contraproducente, pues los escenarios futuros de los momentos nacional-populares tienen forma agónica, de constante disputa, con un intenso dinamismo combinado con inestabilidad general. En ese contexto, las restricciones a la libertad de acción pueden llegar a tener un alto costo para la conducción política.

El plan, en muchos casos, empoderó a actores técnicos y burocráticos, que se apalancaron en un discurso basado en la neutralidad normativa o de metas para disputar poder con la conducción política. Entonces, en sus versiones actuales se asigna a la conducción política libertad para gestionar el plan o, de mínima, alguna elasticidad para manejar tiempos y metas.

Resumiendo; en los escenarios de Regreso al Futuro que se prevén, la conducción política precisará desenvolver una estrategia de geometría variable que supone tener los medios para operar sobre el plan o, lo que es lo mismo, hacer las previsiones necesarias para que él no sea una limitante a la libertad de acción. De esta forma, las nuevas visiones del plan desde la óptica populista toman nota de que puede convertirse en una traba más que en un activo, y proponen un diseño en donde sea posible superar estas trabas.

Como resultado de lo que venimos diciendo, la planificación resulta en un juego mixto que comprende modelos “*top-down*” y “*bottom-up*”. Hay un espacio de participación –el Consejo Económico y Social– en el que los actores del plan establecen las directrices generales y otro en donde las estructuras de poder marcan los tiempos y estrategias de los pasos a seguir. Se pone especial atención en la subordinación de las tecnocracias y de la dirección gerencial a la conducción política.

En el ámbito organizacional la planificación se presenta como una tecnología para incrementar las capacidades estatales, sobre todo en lo relativo a cumplir con los objetivos políticos. Estos objetivos, más allá de las especificidades sectoriales y de cada política pública, consisten en empoderar a los actores populares e incrementar la autonomía –respecto del poder del capital– de lo estatal.

Por otra parte, se tiende a vincular los planes organizacionales con la evaluación, para evitar perder los objetivos estratégicos y para que la experiencia sirva como aprendizaje sobre el funcionamiento y consolidación de lo colectivo.

La nueva propuesta propende por una mirada colectiva que apela a instancias horizontales de participación de todos los involucrados en las

decisiones estratégicas: conducción política, trabajadores, movimientos sociales, y ciudadanos.

Es más problemática la relación con el sector privado: el plan justamente buscará evitar la captura por parte de los intereses del capital, a la vez que, tendencialmente, promoverá reemplazar a la gran empresa capitalista transnacional en sus articulaciones (por ejemplo, proveedores), por otras de organización social –cooperativas, vinculadas a movimientos sociales, universidades nacionales– o, al menos, de capital nacional.

Si bien no se le asigna el lugar central que tiene en las perspectivas del Dogma Vigente y del Camino Sinuoso, también en esta visión la tecnología en general y las TICs en particular ocupan un lugar importante. Con ellas se pueden detectar, en tiempo real, desvíos que, en muchos casos, originan desacoples mayores al generar problemas en cadena.

De igual forma –y como ya detallamos al analizar la utopía del “Camino Sinuoso”– las TICs permiten otra escala en el manejo de la información, y otras formas de comunicación entre los diferentes actores involucrados. Claro está, aquí se busca potenciar la articulación y el empoderamiento, pero no invertir el proceso decisonal como en el modelo socialdemócrata.

Pueden pensarse dos distopías, una en el plano organizacional y otra en lo político.

En el primer caso, las obligaciones van burocratizando el perfil de los agentes económicos, que pierden lozanía y dinámica. Desde las visiones ortodoxas, se critica que el plan populista distorsiona las señales que se dan a los agentes económicos generando en el corto o mediano plazo, resultados subóptimos en la asignación de recursos.

Por otra parte, como es sabido, ninguna reglamentación es exhaustiva y precisa de una predisposición favorable para que su cumplimiento tenga sentido en el marco de un plan general. El malestar sea ocasional o estructural, del agente económico, produce una reducción de la productividad; la repetición de esta situación termina inevitablemente por repercutir en los registros económicos globales.

La distopía en el ámbito de lo político, para las visiones del Dogma Vigente, consiste en las amenazas sobre la libertad: libertad de consumo, libre definición de prioridades por parte de agentes económicos y propietarios de los medios de producción, utilización autónoma y sin restricciones por cada individuo de los bienes que son de su propiedad.

Más graves son las rupturas que pueden aparecer ante una eventual crisis, cuando las urgencias hacen dejar de lado los objetivos estratégicos y se toman decisiones en función de las urgencias de corto plazo. De esta forma,

la visión estratégica comienza a esfumarse, el plan pierde su consistencia general y tienden a aparecer espacios de descomposición y corrupción.

En esos casos, el escenario político puede evolucionar hacia procesos de concentración de poder en una cúpula muy homogénea y confiable, generando situaciones de introspección y clausura, que rompen la articulación virtuosa pueblo/liderazgo político y que pueden concluir en prácticas autoritarias.

En síntesis, podemos señalar que regresar al futuro en términos de planificación buscaría retomar formas del vínculo social para encontrar un camino hacia el desarrollo por sobre la constante tensión entre quienes deciden, quienes apoyan y quienes rechazan. El equilibrio es inestable y de difícil manejo.

Para terminar el capítulo, se presentan de forma esquemática los principales elementos enunciados por las tres perspectivas (Figura N° 33):

Figura N° 33
Perspectivas de la planificación estatal
Dogma Vigente, Caminos Sinuoso y Regreso al Futuro

Dogma Vigente (ortodoxia)	Camino Sinuoso (socialdemocracia)	Regreso al Futuro (populismo)
Ámbito estatal - Plan Nacional		
Tipo de Plan nacional		
Indicativo Considerando intereses de consumidores y empresas	Mixto Estratégico, de consenso	Obligatorio A partir de definiciones del consejo económico social
Objetivo del Plan nacional		
Dar señales al mercado	Facilitar el encuentro entre Estado, sociedad civil y mercado	Articular las fuerzas sociales Incrementar libertad de ac- ción de la conducción política
Distopía		
Fortalecer a los poderosos	Incapacidad	Autoritarismo / descompo- sición
Ámbito organizacional		
Tipo de tecnología de gestión a aplicar en planes sectoriales		
Técnica	Participativa	Burocrático participativa
Objetivo de la planificación		
Lograr mayor eficiencia. Despolitizar la administra- ción pública	Facilitar la participación de la sociedad civil	Empoderar actores popula- res y potenciar la autono- mía estatal frente al capital

Fuente: Elaboración propia

4.5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Por Horacio Cao

4.5.1. Enfoque y definiciones generales⁸²

El análisis interjurisdiccional ha ganado creciente importancia dentro de la agenda de estudio de lo estatal, particularmente porque ha habido una creciente interacción entre las distintas instancias gubernamentales

Comencemos su estudio con una definición: a los fines del presente capítulo entenderemos lo interjurisdiccional como la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias entre actores estatales autónomos. Su examen busca precisar cómo interactúan estos actores y el tipo de arreglos institucionales a los que apelan para tramitar estos eventos.

Si bien esgrimiremos indistintamente los términos “interjurisdiccionalidad” y “relaciones intergubernamentales” (RIGs), utilizaremos preponderantemente el primer concepto, pues queremos enfatizar en la vinculación entre los actores estatales y, consecuentemente, nuestra reflexión apunta principalmente al análisis de las herramientas políticas y organizacionales de coordinación. En cambio, muchos de los enfoques de las RIGs ponen el acento en la autonomía de las partes y, en tal sentido, suelen utilizar conceptos tomados de las relaciones internacionales.

Hay cierto consenso en considerar que la cada vez mayor importancia del tema se relaciona con la creciente complejidad de lo estatal, propia de las necesidades de la sociedad postindustrial. Esta complejidad hace que muchos temas e incluso problemáticas ya no puedan ser abordados o solucionados apelando a un formato que tendía a repartir competencias entre los diferentes ámbitos estadales –nacional, regional, local– como comportamientos estancos.

Nos interesa ver de qué manera se prevé que evolucione la vinculación entre los distintos ámbitos estatales y para ello centraremos nuestra mirada en el dispositivo crítico de las relaciones intergubernamentales: la coordinación.

Se espera que al alcanzar un grado razonable de coordinación en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas, se eviten

⁸² En esta sección retomamos varios temas tratados en Cao y Vaca (2017).

las inconsistencias, se minimicen las superposiciones y duplicaciones indeseadas, y se alcance un efecto sinérgico en las unidades involucradas.

La viabilidad de la coordinación estará en función de que los actores políticos involucrados obtengan un saldo positivo de balance entre los recursos aplicados y los resultados obtenidos (considerando entre los primeros el presupuesto, el prestigio, la capacidad organizacional y el tiempo; y entre los segundos el poder relativo adquirido, la visibilidad política y/o la libertad de acción alcanzada.⁸³

Dado su carácter polisémico y vidrioso, empezaremos a construir nuestra definición de coordinación distinguiendo dos formas polares de la articulación interorganizacional: relación jerárquica y colaboración (ver Figura N° 34). La coordinación es una modalidad intermedia que supone que entre las partes en juego:

- a) no hay relaciones jerárquicas, o sea que ninguna de las partes tiene potestades para, desde su pura autoridad, establecer reglas y dar instrucciones, y
- b) no hay una vinculación puramente voluntaria, de las que alguna de las partes puede retirarse a su arbitrio. En este sentido, la existencia de coordinación presupone algún instrumento que dé cierto grado de formalidad al vínculo.

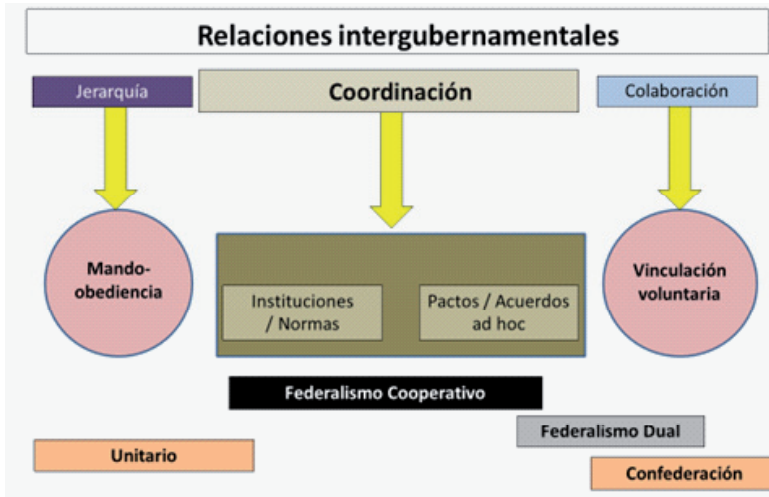
En suma, a los fines de este trabajo, consideraremos como interjurisdiccionales aquellas relaciones intergubernamentales que despliegan un dispositivo coordinador, el cual fija cierto tipo de obligaciones y garantiza, asimismo, algún grado de autonomía a las partes.

El dispositivo coordinador puede ser de dos tipos: pactos bi- o multilaterales, que muchas veces toman la forma de acuerdos *ad hoc*, por un lado, y por otro, la construcción de normas y/o instituciones que marcan un grado de madurez superior. Veremos que cada formato de relaciones intergubernamentales está vinculado –con la lógica autonomía relativa de estas situaciones– con un tipo de Estado –unitario, confederal, federal⁸⁴– y con un modelo federal (cooperativo / dual) (ver figura N° 34).

⁸³ Esta idea es resaltada por Carlos Acuña y Fabián Repetto. El análisis de coordinación que se realiza aquí debe mucho a conversaciones con ellos y también a Mintzberg (1995: 26 y ss).

⁸⁴ En el modelo unitario, el centro de gravedad política está en el Estado central –y, consecuentemente tiende a establecer relaciones jerárquicas hacia instancias subnacionales–, mientras que en la confederación el mismo se halla en los Estados miembro de la confederación, y entre ellos y el nivel central las relaciones tienden a ser voluntarias. El fede-

Figura N° 34



Fuente: Elaboración propia

En el caso concreto de nuestro país, la interjurisdiccionalidad emerge como parte del carácter federal de nuestra forma de gobierno, e involucra fundamentalmente relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales y las relaciones entre Provincias y municipios.⁸⁵

4.5.1.1. Interjurisdiccionalidad vertical y federalismo cooperativo

La creciente importancia de la interjurisdiccionalidad y de las herramientas de coordinación en los países federales está relacionada con una transformación desde lo que se conoce como “federalismo dual” hacia otro formato conocido como “federalismo cooperativo”.

En el federalismo dual (ver Figura N° 35) predomina la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones. El federalismo dual es, en lo que hace a la administración pública, un *modus operandi* de compartimientos estancos en el cual compiten dos campos de acción perfectamente delimitados cuya interrelación es inexistente o esporádica y discrecional cuando se usan dispositivos de colaboración (ver Figura N° 34).

ralismo, que se caracteriza por buscar un equilibrio entre el gobierno central y gobiernos subnacionales, tiende a establecer relaciones de coordinación.

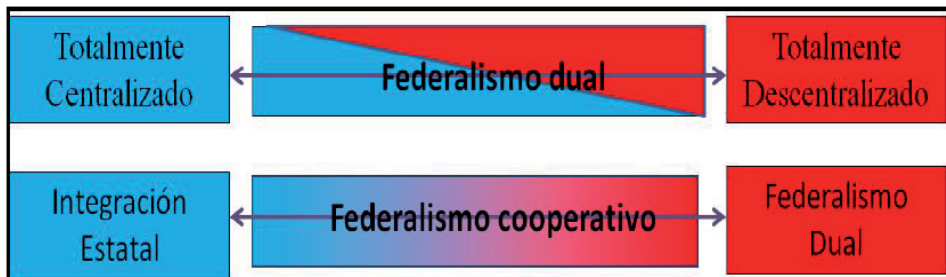
⁸⁵ La interjurisdiccionalidad que venimos describiendo refiere a vinculaciones verticales; existen también relaciones intergubernamentales horizontales, que remiten a la relación entre municipios o estados regionales (provincias), sin la participación de una instancia de mayor agregación territorial. El hecho de que en las vinculaciones “verticales” se incluyan una instancia que funciona como un referente de todas las partes marca una diferencia crucial entre ambas. El tema es analizado por Watts (1996: 53).

Cada nivel de gobierno tiene reservado un ámbito de actuación dentro del cual es soberano y no comparte funciones ni burocracias. La estructura institucional del federalismo dual promueve una cultura organizacional que pone el énfasis en los controles y contrapesos, por lo que no es intrínsecamente capaz de promover una atmósfera de confianza que facilite la coordinación.

En sentido contrario, en el federalismo cooperativo (ver Figura N° 35) lo que se remarca es la tarea conjunta entre Nación y Provincias, quienes son co-responsables de procesos claves del sector público. De esta forma, se articulan las potestades de gestión y, consecuentemente, lo nacional, provincial y municipal no se hallan separados, sino combinados. Las relaciones remiten a “una torta marmolada (marble cake) que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color” (Fernández Segado, 2003: 24), en donde predominan los dispositivos de coordinación. De esta forma, cada Estado miembro de la federación deja de poner el énfasis en la autonomía -como ocurre el modelo dual- ya que se estima que ella no está reñida con el apoyo mutuo ni con emprendimientos conjuntos (ver Figura N° 34).

De esta forma, en el marco del federalismo dual, lo importante estaría dado por el nivel de potestades que se asignan al nivel central y a las provincias o, lo que es lo mismo, al grado de descentralización. En el modelo cooperativo, lo que se remarca es el grado de articulación para realizar las tareas, en qué medida se comparten objetivos, productos y procesos. Cuando esta articulación es mínima, estamos en presencia del modelo dual, cuando es máxima, se puede hablar de integración estatal (Figura N° 35). Cuando analicemos el posible desempeño futuro de las relaciones intergubernamentales, veremos que esta integración, que parece como la solución óptima, entraña ciertos riesgos.

Figura N° 35
Federalismo dual, federalismo cooperativo



Fuente: Elaboración propia

Independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos países del orbe, hay consenso en considerar que este tipo de organizaciones nacionales está mutando de una forma “dual” hacia otra “cooperativa”, pues el divorcio entre los niveles de Estado y su consecuente funcionamiento parcelado implicado en la forma dual es considerado obsoleto e inapropiado para las actuales circunstancias.⁸⁶

Desde un plano administrativo, no puede obviarse el hecho de que los avances en las tecnologías de gestión y el desarrollo de las TICs han ayudado a superar las limitaciones que imponía la fricción causada por la distancia, situación particularmente importante en países, como la Argentina, de gran extensión territorial.

También ocurre así porque el modelo de gestión asociado a las TICs, fomenta el trabajo colectivo y simultáneo (por ejemplo, con el uso de la tecnología *wiki*) a la vez que facilita la deslocalización y las series cortas, facilitando la segmentación de la oferta territorial de bienes y servicios públicos.

En concreto, con el despliegue del federalismo cooperativo el Estado nacional pasó a comportarse como una estructura de segundo nivel, es decir, abandonó la ejecución directa de acciones y se concentró en el rol de conducción estratégica y de diseño y financiamiento de programas.

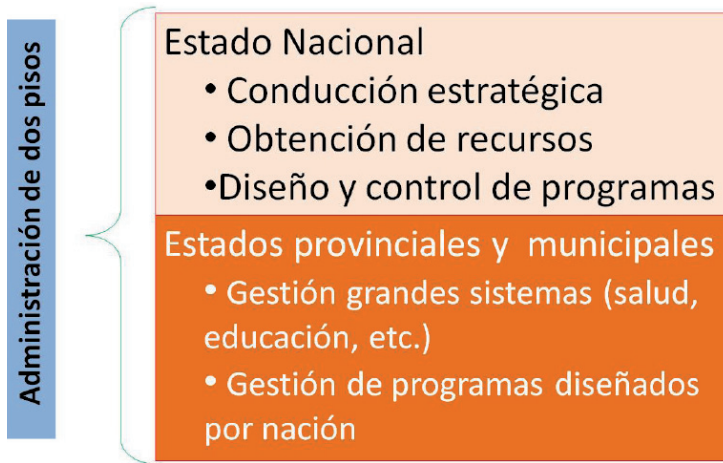
Las Provincias, por su parte, pasaron a asumir la responsabilidad de gestionar los grandes sistemas que quedaron en manos del Estado (salud, educación, seguridad, acción social), referenciados en un Ministerio nacional que fijaban las coordenadas más generales. De igual modo, se especializaron en ejecutar programas financiados, diseñados y auditados por la Nación: lo que se conoce como una organización estatal de dos pisos (ver Figura N° 36).

Dicho de otra forma, si bien se les dieron a los niveles subnacionales de gobierno mayores responsabilidades en la esfera operativa, en general el ámbito central mantuvo incumbencia y poder en los sistemas y funciones transferidos hacia las Provincias dado que aquél retuvo las potestades de planificación, control y financiamiento (ver Figura N° 36).

⁸⁶ La mutación hacia el federalismo cooperativo tuvo sus primeros pasos con la crisis del '30 y la reconfiguración estatal producida para enfrentarla. Desde entonces, diferentes autores la fueron verificando (Grodzins, 1966; Vergottini, 1986: 65; Menéndez Rexach, 1992; 233; Aja, 2000: 38/9; Astarita y otros, 2012). La denominación puede cambiar según el autor –también suele hablarse de federalismo de concertación, coordinado o combinado o, como vimos, de relaciones intergubernamentales– pero para el nivel de generalidad con que nos movemos en el presente trabajo, podemos obviar los matices que involucra cada uno de ellos.

Figura N° 36

Esquema del Estado de dos pisos en la República Argentina



Fuente: Elaboración propia

El paso de la modalidad dual a la cooperativa no sólo tiene implicaciones de orden administrativo; también redefine la forma de construcción política y el equilibrio de poder entre Nación y Provincias. De esta manera, se termina configurando un escenario federal diferente –en lo político y en lo administrativo– del que venía desplegándose en la forma dual.

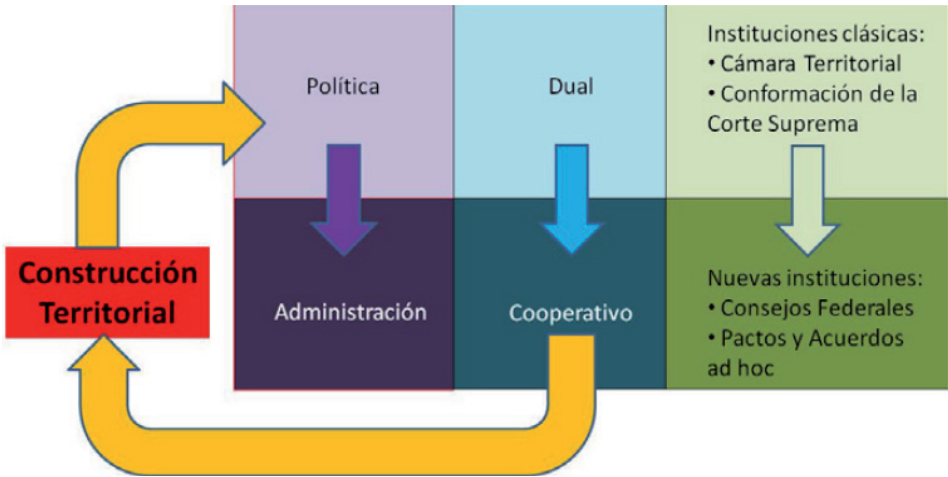
En una primera mirada, la transformación descrita parecería como una concentración de la atención provincial en temas de administración y un menor foco de atención sobre lo político. Al respecto, no está de más recordar que en Argentina la reforma constitucional de 1994 y las posteriores leyes reglamentarias mediatizaron el poder de lo federal sobre la política nacional: terminaron con el colegio electoral para la elección presidencial (pasó a ser elección directa), quitaron a las legislaturas provinciales la potestad de designar los miembros de la cámara territorial (senadores) y mediatizaron la participación de estos en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia.

En el escenario administrativo, históricamente había una “competencia” entre nación y provincias/municipios en la gestión operativa, mientras que en la nueva situación el territorio ha quedado casi exclusivamente a cargo de los niveles subnacionales.

Esta nueva forma de dividir las tareas administrativas impacta sobre lo político: en el federalismo dual la gestión administrativa consistía en un medio de acumulación política sobre la base de la exclusividad y de la

autonomía para cumplir con las tareas asignadas. En el federalismo cooperativo hay una especialización de las Provincias en la construcción política territorial, convirtiendo los ámbitos subnacionales en herramientas claves de las maquinarias partidarias (ver Figura N° 37).

Figura N° 37
Acumulación política, federalismo dual
y federalismo cooperativo



Fuente: Elaboración propia

El Estado de dos pisos tiene como efecto congénito la revalorización de las funciones de coordinación. De esta forma, es necesario generar nuevas instituciones de encuentro entre Nación y Provincias –Consejos Federales, pactos y acuerdos *ad hoc*– y una nueva cultura organizacional menos reglamentarista y más abierta al acuerdo y la cooperación.

Con todo lo complejo que puede resultar la coordinación organizacional en el marco de la dinámica de dos pisos, no es allí en donde se encuentra el mayor desafío que tiene esta estructura, sino en la creación de una nueva arena política federal alrededor de las acciones y programas Nación/Provincias/municipios, en donde actores políticos de orden local, regional y nacional articulan sus intereses. Esta arena se superpone con la esfera federal tradicional –v.g. Cámara de Senadores– y en alguna medida la opaca.

Esta nueva arena, básicamente, funciona como un mercado de la política federal, en donde la Nación tiene la posibilidad de comprar el apoyo político de las Provincias a cambio de transferencias de recursos financieros y bienes programa, en el marco de la gestión de dos pisos.

Este mercado se ha mostrado tan funcional que ningún gobierno se ha propuesto reemplazarlo por un sistema objetivo de transferencias, organizado bajo patrones de eficiencia y eficacia administrativa. Los (pocos) gobernadores que realizan llamados en este sentido, lo hacen en los casos en que las condiciones políticas le son insoportablemente desfavorables y estiman que los canales acostumbrados de renegociación no lo son útiles para sus casos particulares.

De lo dicho hasta aquí se puede colegir que, en los escenarios futuros, las capacidades estatales que derivan del par interjurisdiccionalidad / coordinación serán función del devenir institucional de las relaciones intergubernamentales verticales a partir del desarrollo de herramientas coordinadoras y del enriquecimiento de una cultura de la colaboración que las enmarque. En ellas, el equilibrio entre el “mercado político” y la eficacia y eficiencia administrativo ocupa un rol crucial.

4.5.2. El futuro de las relaciones intergubernamentales

4.5.2.1. Elementos de continuidad

En el conjunto de escenarios futuros probables que se pueden construir, las relaciones intergubernamentales y su contracara, los dispositivos de coordinación, seguirán siendo elementos claves de las políticas públicas y de las capacidades estatales argentinas.

En ambos elementos –interjurisdiccionalidad y coordinación– hay diferentes renglones en donde todo parece indicar que van a verse situaciones de continuidad: sólo en caso de cataclismos políticos de envergadura es posible imaginar que habrá mutaciones estructurales en la organización federal del Estado y su gestión bajo el modelo de dos pisos.

Pensamos que este escenario se hará cada vez más nítido, en la medida en que las tecnologías info-comunicacionales y de gestión –que facilitan tanto la deslocalización como las series cortas– dan mayores facilidades a la segmentación territorial de los programas estatales. De igual forma, el aumento de responsabilidades (entre ellas la de garantizar nuevos derechos) mantendría un alto nivel de complejidad en la gestión pública, lo que hace altamente improbable un retorno a modelos de administración que impliquen división de tareas y esquemas similares a los existentes hasta la primera mitad del siglo XX.

Ahora bien, si se sigue el patrón de los últimos años, aquella deslocalización no necesariamente cambiará el balance entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras, el cual, como vimos, adquiere un sesgo peculiar por la interpenetración de la gestión que promueve el federalismo

cooperativo. No está de más repetir que el *quantum* de poder en el centro nacional o en las partes provinciales tiene menos que ver con las potestades de gestión que con la dinámica institucional/política/administrativa que se dé en cada espacio de trabajo conjunto.

Vinculado con esta situación, el actual perfil borroso de los municipios hace difícil una definición clara sobre su papel en el futuro. Refuerza esta situación el hecho de que las relaciones Provincia/municipios constituyen un capítulo especial de la interjurisdiccionalidad que, en virtud de las potestades de la primera para establecer su régimen de gestión, hace que para analizar su situación actual y futura sea necesario un capítulo como el presente para describir escenarios futuros de cada provincia.

Este alto grado de variabilidad en las relaciones entre Provincia y municipios puede esquematizarse a partir de un *continuum* que va desde una alta autonomía a una alta dependencia. Aunque ese lugar no es estático, sí define en gran medida la posibilidad de que se pongan en marcha relaciones de cooperación. Dicho de otra manera, consideramos que las relaciones Provincia-municipios de los próximos años variarán entre dos polos –que admiten, claro está, situaciones intermedias– cuyas características serían:

- Provincias con municipios de alta autonomía –en donde, *mutatis mutandis*, se pueden aplicar varios de los conceptos que describimos aquí para las relaciones Nación/Provincias–, y
- municipios muy dependientes del poder de los respectivos gobernadores, lo que los lleva a funcionar bajo una modalidad que puede asimilarse a la de dependencia jerárquica (ver Figura N° 34).

En síntesis, que siendo difícil describir las características actuales del perfil municipal y de su relación con las Provincias, lo es mucho más cuando tratamos aventurar cuál será su futuro. En todo caso, lo que sostenemos es que esta irresolución es parte estructural del sistema federal argentino, que se mantendrá hasta el 2030 y que su análisis tiene más que ver con la casuística que con un modelo global.⁸⁷

Pasando en limpio lo dicho hasta aquí, sostenemos que en el futuro los gobiernos sub-nacionales –provinciales y municipales– mantendrán el grueso de la gestión pública de la Argentina, mientras que la Nación conservará funciones que hacen a la estatalidad básica tales como defensa, orden constitucional y federal, política monetaria, y regulaciones relativas al

⁸⁷ Un análisis de la situación actual en este sentido puede verse en Iturburu (2000a y 2000b).

funcionamiento del mercado. Este mismo nivel de Estado seguirá a cargo del grueso de las políticas de ingresos financieros y del diseño estratégico y financiamiento de los grandes sistemas de gestión y de los diferentes planes y programas específicos.

Esta división de tareas puede no ser completa. Ocasionalmente –y como forma de consolidar su capacidad de ordenamiento general– la Nación puede desarrollar por ella misma procesos en el territorio,⁸⁸ así como también, esporádicamente, las Provincias desplegarán programas y acciones propias, sin el financiamiento y dirección estratégica nacional, o inclusive a contramano de políticas nacionales gubernamentales.

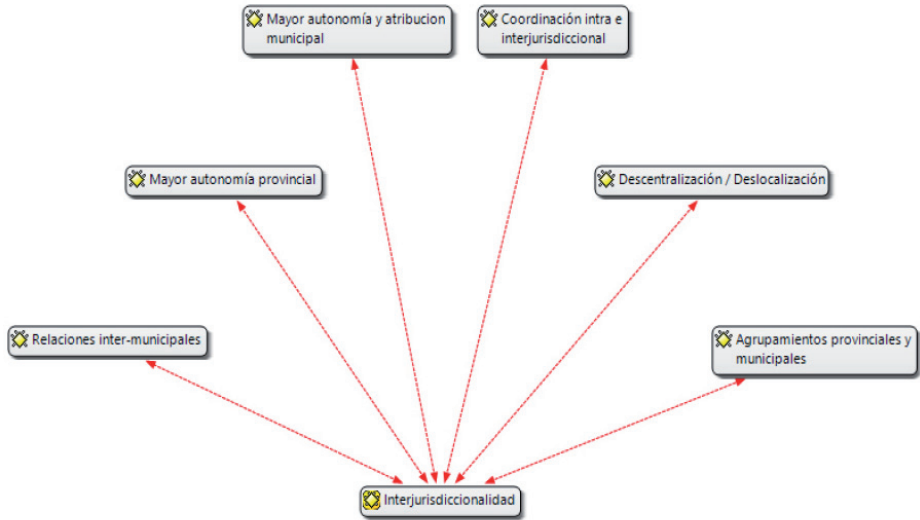
Pero es de imaginar que estos casos constituirán más la excepción que la regla: de no mediar cambios imposibles de prever, la Nación continuará liderando el espacio de las políticas públicas: seguirá vigente aquello de que “la Nación mueve primero” (Bonvecchi, 2008), pero puede esperarse que se ampliará el espacio de participación y búsqueda de consenso y se elevaran las potestades sub-nacionales para responder, corregir, complementar e, inclusive, vetar políticas nacionales.

También es factible que se desarrollen agrupamientos –temáticos o sectoriales– de Provincias y/o de municipios bajo la forma de gestión asociada, pero, nuevamente, en el modelo federal argentino, y a no ser que ocurran situaciones excepcionales, es difícil pensar que este tipo de desarrollos abandone las márgenes en las que suele actuar.

El escenario que venimos describiendo es muy similar al que surge de la sistematización de las entrevistas realizadas a expertos y que se presentan en la Figura N° 38. En ella –y de forma consistente con la creciente importancia que tiene la temática en la bibliografía especializada– la cuestión sobresaliente es la coordinación inter– e intra-jurisdiccional. También fueron citados los procesos de descentralización y deslocalización y las autonomías provinciales y municipales.

⁸⁸ Pensamos en casos puntuales en donde el Estado nacional interviene en el territorio a partir de urgencias y/u objetivos que quiere garantizar. En el tema educativo, por ejemplo, ha habido voces que consideran que la formación docente debe ser responsabilidad nacional.

Figura N° 38
Mapa Conceptual y Nube de Palabras a partir de entrevistas a expertos sobre Interjurisdiccionalidad



Coordinación intra e interjurisdiccional

Descentralización / Deslocalización Mayor autonomía provincial

Mayor autonomía y atribución municipal Relaciones inter-municipales

Agrupamientos provinciales y municipales

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo una tendencia cuyos trazos gruesos pueden encontrarse en los últimos años, es esperable que la coordinación inter-jurisdiccional se desarrollará en un ciclo de integración y desintegración de las políticas públicas.

El momento inicial del ciclo está dado por el encuentro entre las necesidades de coordinación entre las jurisdicciones y los diferentes actores que se encuentran en el territorio en el marco de una arena de gestión.

Esta coincidencia impulsa la construcción de formas de articulación e instancias de participación y debate para una toma de decisiones integrada. Estos modos de coordinación, en la medida en que se van mostrando útiles, a la vez que premian de manera equitativa a las partes –dan prestigio, libertad de acción, herramientas de seducción a actores sociopolíticos y a agentes económicos–, se consolidan y formalizan. En los términos explicados en la Figura N° 34, habría una tendencia a pasar desde los acuer-

dos y pactos *ad hoc* hacia instituciones y normas, de federalismo dual a federalismo cooperativo.

Ahora bien, llegado a un punto de integración estratégica y de institucionalización, la consolidación alcanzada deviene rigidez y ésta conspira contra su estabilidad. En efecto, en un marco de autonomía de las partes, los cambios en las condiciones contextuales y en los equilibrios políticos tenderán a desandar el camino realizado, por el interés de la Nación o de las Provincias de reformular su situación en el citado mercado federal de la política (ver Figura N° 39), lo que termina en un regreso a la situación inicial del ciclo.

Figura N° 39
Ciclo de coordinación de políticas públicas

Nivel	Tipo de acción
1 - Elemental	Federalismo dual: acuerdos esporádicos. Se coordina en terreno a partir de arreglos sobre situaciones concretas
2 - Básico	Coordinación. Acuerdos <i>ad hoc</i> que incluyen clarificación de roles y funciones
3 - Intermedio	Concurrencia. Concertación entre actores y sectores. Se crean instituciones
4 - Avanzado	Integración. Parámetros organizacionales comunes. Acuerdos estratégicos. Se consolidan instituciones
CRISIS - CAMBIO CONTEXTUAL → actores buscan reconfigurar las relaciones	
Transición	Se reformulan las instituciones: a) se hacen más sofisticadas para contener las diferencias, o b) se desarman / se vacían de contenido

Fuente: Elaboración propia

4.5.2.2. El futuro virtuoso de lo inter-jurisdiccional

Puede conjeturarse que, sin negar el ciclo de coordinación de políticas públicas (ver cuadro N° 39), se va generando un espiral en el que cada etapa es más virtuosa que la anterior. Los actores estatales han aprendido del ciclo pasado, y las construcciones son cada vez más funcionales y so-

fisticadas; el conocimiento acumulado hace más fácil alcanzar objetivos comunes, así como también la puesta en común de las experiencias.

En algún punto, inclusive, este crecimiento podría construir un patrón de cooperación inter-jurisdiccional que tiene elementos comunes en todas las políticas públicas que se desarrollan de manera coordinada, al estilo del que tienen otros países federales del mundo (por ejemplo, Alemania o Austria).⁸⁹

No hay receta para definir el camino que llevaría a concretar este modelo, pero la República Argentina ya ha empezado a recorrerlo con los Consejos Federales; naturalmente que se necesitan aún muchos ajustes, pero ya hay bases para pensar que esta podría ser la arquitectura institucional que posibilite un salto cualitativo en la coordinación Nación-Provincias.

Sea por esta o por otra arquitectura institucional, si se despliega un espiral virtuoso en el ciclo coordinador, puede preverse que las políticas públicas elevarán su productividad en tanto se minimizarán los esfuerzos aislados, las discontinuidades y la falta de integración, y se fortalecerán los hábitos de colaboración. Las políticas públicas serán, para Nación y Provincias, un espacio efectivamente compartido y mutuamente enriquecido.

Esta tendencia podría ser estimulada, entre otros elementos, por el cumplimiento de estándares internacionales vinculados con la normalización de los mecanismos de flujo de información, y por mejoras en la provisión de los servicios requeridos por la ciudadanía (Repetto, 2010).

Pero estos elementos, para poder expresar un orden virtuoso, no tienen que implicar un debilitamiento de las instancias políticas a favor del ámbito administrativo, ni que el Estado pierda capacidad de buscar la inclusión de todos los habitantes del territorio.

En Argentina muchos de los avances sociales –incluyendo la garantía de derechos– se han alcanzado a partir de la actividad estatal. Esta actividad pudo llevarse adelante, entre otros elementos, gracias a negociaciones inter-jurisdiccionales, que también fueron claves para dar gobernabilidad al Ejecutivo nacional y a los gobiernos provinciales.

En un escenario utópico –que es compartido por todas las visiones ideológicas– la conformación de patrones de acción conjunta permite la integralidad de las políticas públicas, a partir de complementariedades entre las distintas agencias y niveles del Estado (Martínez Nogueira, 2010). Esto

⁸⁹ El federalismo alemán establece por ley aprobada por la Cámara territorial, los programas Nación - Provincias. En esta Cámara los representantes son enviados por cada provincia con mandato *ad hoc* (vg, para tratar temas de educación, va el ministro del área y lleva el voto provincial).

es, alcanzada una resolución virtuosa de la inter-jurisdiccionalidad vertical, la coordinación horizontal también se verá facilitada.

El ordenamiento utópico que estamos describiendo, tiene aún otra ventaja: la de minimizar el carácter opaco que muchas veces aparece en las relaciones Nación/ Provincias.

Este tipo de relaciones intergubernamentales permite la transparencia en la asignación de recursos, reduciendo el número de casos de “perdedores y ganadores” que es común cuando el juego se desarrolla sobre la arbitrariedad o la capacidad de *lobby*. Las reglas más claras quitan presión sobre la coparticipación federal de impuestos –un elemento clave en la presente inter-jurisdiccionalidad– y se puede pensar en sistemas más sofisticados, justos y eficaces que dejen en el pasado el festival de “parches” y arreglos *ad hoc* que constituye las relaciones fiscales federales de la actualidad argentina.

La utopía inter-jurisdiccional puede tener un efecto virtuoso sobre múltiples aspectos de la vida sociopolítica argentina. La posibilidad de avanzar en la institucionalización de las redes estatales Nación/Provincias tendría un efecto positivo sobre los partidos políticos, facilitando la conformación de coaliciones nacionales de base regional que no sean un mero agregado pragmático y coyuntural, sino partidos programáticos que, a partir de las diferentes perspectivas ideológicas de la articulación regional, basen la confluencia regional en una plataforma política armada a nivel nacional (Calvo y Leiras, 2012).

Alcanzado este escenario, será transparente el proceso de transferencias entre territorios, y será más fácil planificar políticas de equidad en el desarrollo regional.

Desde esta perspectiva se pueden replantear las políticas públicas dirigidas a superar las centenarias desigualdades regionales. Un patrón más virtuoso de relaciones intergubernamentales nos permitiría construir un modelo de multipolaridad regional más equitativo, por oposición a la configuración actual, en donde la pampa húmeda funciona como centro y locomotora del mosaico territorial argentino.

4.5.2.3. Las tres posibles distopías

El primer escenario distópico estaría constituido por un movimiento en espiral hacia la decadencia del ciclo de relaciones interjurisdiccionales (ver Figura N° 39). La conjunción de un liderazgo nacional pobre, un gran impacto de las rivalidades personales o intra-partidarias, un manejo cambiante de las prioridades en las acciones, y un ambiente económico hostil, impediría no solo consolidar un patrón de coordinación, sino que

terminaría por generar relaciones cada vez más rudimentarias, arbitrarias e ineficaces.⁹⁰

La desconfianza haría que las articulaciones entre Nación/Provincias/municipios se disolvieran asumiendo formas diferentes para cada acción en particular, con lo cual sería imposible alcanzar la integración horizontal de programas y mucho menos el desarrollo de políticas globales que permitieran generar sinergia y aprovechar economías de escala.

La multiplicidad de obstáculos y la búsqueda y preservación de autonomía de cada organismo lleva a dificultades insalvables para sincronizar rutinas y procedimientos organizacionales en torno a los objetivos planteados. La existencia de diferentes objetivos promueve que cada ente propugne por alcanzar su objetivo particular y reduzca las relaciones con otros entes para minimizar los conflictos y el nivel de incertidumbre.

Desde este escenario desorganizado la heterogeneidad a nivel del territorio nacional no solo se mantiene, sino que profundiza, pues las Provincias y municipios compiten en el escenario político por conseguir mayores niveles de gasto público en su territorio. La retracción y falta de potencia estatal se hace más notoria en las provincias pobres, ya que las más desarrolladas tienen recursos –organizacionales, fiscales– para enfrentar la debilidad de la actividad nacional.

En la dinámica de esta decadencia, los partidos políticos se fragmentarían territorialmente, pues los desequilibrios desalientan la conformación de coaliciones nacionales viables. Los partidos se constituirían como confederaciones provinciales que alcanzarían acuerdos débiles y sólo perseguirían objetivos de corto plazo.

Un segundo escenario distópico puede aparecer a partir de un desarrollo potente pero imperfecto de las relaciones intergubernamentales, si ellas se desarrollaran como contraprestaciones puntuales: por ejemplo, apoyo político coyuntural de una Provincia a la Nación a cambio de transferencia de recursos desde ésta.

La falta de trascendencia de estos acuerdos –y muchas veces su contradicción con intereses más estratégicos– promueve arreglos opacos, con escasa publicidad, fomentándose situaciones de débil control institucional y baja responsabilidad ante la ciudadanía.

⁹⁰ Esta involución no es para nada un escenario imposible: compárese, por ejemplo, la ley de coparticipación federal de impuestos 23.548 del año 1988, que basa sus coeficientes de distribución de recursos en la capacidad de negociación de cada gobernador en la difícil coyuntura de fines de 1987, con el acabado estudio realizado en el ámbito del Consejo Federal de Inversiones (CFI) que sirvió de base para aprobar alcanzar el texto de la ley N° 20.221 del año 1973.

En este caso, el desarrollo de este tipo de relaciones es contraproducente, pues las diferentes miradas estratégicas e ideológicas dejan de ser importantes y son reemplazadas por la capacidad de alcanzar acuerdos que suman a cada una de las partes poder relativo. En este caso, lo interjurisdiccional serviría para que cada una de las unidades gubernamentales extorsionara al resto en función de sus propios intereses.

De esta forma, este tipo de relaciones apalanca una democracia de baja intensidad, que homogeniza posturas bajo un criterio pragmático inmediateista. Asimismo, desalienta tanto la participación como la generación de miradas de largo plazo. Inclusive, algunos autores han hecho notar cómo este tipo de relaciones pueden fomentar prácticas corruptas (Cameron, 2002: 27 y Schnapauf, 2002: 43).

El tercer escenario distópico tiene que ver con el surgimiento de una hegemonía tecnocrática que imponga un patrón de relaciones interjurisdiccionales que, más allá de la sofisticación y eficiencia que pueda tener, hace que el Estado pierda carnadura en todo el territorio.

En este escenario, la estructura político institucional pierde poder en manos de una élite tecnocrática que plantea como objetivo una alta eficiencia gubernamental –i.e. que cumpla estándares internacionales– focalizada en políticas públicas dirigidas a responder a las necesidades de la población y de los agentes económicos más modernos, dinámicos y poderosos.

Se genera así un acuerdo para garantizar un circuito virtuoso para ellos, pero en su despliegue se excluye a buena parte de los territorios y se generan bolsas de marginalidad en donde, alejadas de la mano estatal, florece la descomposición, la sobre explotación y las actividades delictivas.

En tal sentido, la propia sofisticación del entramado –muchas veces artificial y expresado en una jerga y axiomas esotéricos– la hace inaccesible al grueso de la población y, muchas veces, también a los controles institucionales, lo que facilita capturas privadas de la cosa pública y otros comportamientos disfuncionales.

Ninguno de los tres modelos gubernamentales que venimos describiendo –Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Regreso al Futuro– está exento de que su modelo pase por alguno de los procesos distópicos que describimos en esta sección. Obviamente, cada uno de ellos es más proclive que los otros a uno de los tipos de distopía.

Consideramos que los gobiernos socialdemócratas son más proclives a caer en una espiral de creciente rudimentariedad de las relaciones intergubernamentales, pues la entronización de la descentralización –y la apuesta a procesos *bottom-up* que desde esta perspectiva se promueve– puede de-

bilitar la inter-jurisdiccionalidad, y ante una crisis que demanda prontas respuestas, todo el esquema podría disgregarse.

Los gobiernos populistas, por su parte, tienen más riesgo de que la potenciación de las relaciones entre gobiernos asuma la forma de una negociación política continua entre el Centro y las Provincias, lo que impediría que alcancen vuelo estratégico y las despojaría de densidad institucional. Sostenemos esta hipótesis porque este tipo de gobiernos, al depositar toda la confianza en los ámbitos políticos y al dar prioridad a la construcción de gobernabilidad y capacidad de transformación, puede verse en la encrucijada de sacrificar la eficacia de la inter-jurisdiccionalidad en aras de la gobernabilidad.

Por último, son los gobiernos ortodoxos los que más fácilmente pueden caer en una situación de relaciones intergubernamentales formalmente afianzadas, pero con un bajo grado de eficacia, en el sentido de su muy baja inserción territorial y de su igualmente pobre capacidad de contención de los actores político/sociales sub-nacionales. Esta afirmación se basa en los rasgos tecnocráticos del Dogma Vigente, y su propensión a fetichizar la técnica como instancia capaz de solucionar todos los problemas. También hay que considerar la visión fiscalista de la ortodoxia, cuya defensa a ultranza, puede enajenar aliados del ámbito sub-nacional, cuando éstos consideran este rasgo lesivo a sus intereses de gobernabilidad.

A continuación, presentamos de forma esquemática lo expuesto (Figura N° 40):

Figura N° 40
Elemento central y distopía en las relaciones interjurisdiccionales
Dogma Vigente, Caminos Sinuoso y Regreso al Futuro

Dogma Vigente (ortodoxia)	Camino Sinuoso (socialdemocracia)	Regreso al Futuro (populismo)
Elemento central		
Visión tecnocrática	Ponderación de la descentralización. Metodología Bottom-Up	Centralidad de la política
Distopía de las relaciones interjurisdiccionales		
Ineficacia	Debilidad Escasa potencia de las fuerzas hacia la integración	Ineficiencia Pérdida de horizonte estratégico

Síntesis 4ª parte

Tras haber introducido y desarrollado los tres modelos gubernamentales en su doble dimensión (de Estado y administración pública), el presente capítulo analiza una serie de componentes estructurales o aspectos centrales del Estado.

Si bien la selección de estos componentes no está exenta de cierta contingencia, dista mucho de ser arbitraria: consideramos que los componentes de impacto transversal –más que los sectoriales– son decisivos en la diferenciación de modelos de Estado. Por otra parte, esos componentes aparecieron de modo recurrente tanto en las entrevistas a los expertos, como en los textos y escenarios analizados.

De esta manera, a través de un proceso de selección surgido de diferentes fuentes, arribamos a los cinco temas que desarrollamos en este capítulo:

- el servicio civil, analizado en su doble aspecto de componente clave del mercado de trabajo y de recurso organizacional estratégico
- la introducción de diversos tipos de tecnología en el Estado, exponiendo el impacto de las TICs sobre el Estado y la AP y su imbricación con el cambio social contemporáneo
- la cuestión presupuestaria, cuyo tratamiento busca vislumbrar los diferentes escenarios de inserción de lo financiero fiscal dentro de los esquemas macroeconómicos
- la planificación, vista como herramienta de política pública que vincula el entorno y las capacidades internas con objetivos a seguir
- las relaciones intergubernamentales, que trata los vínculos entre la Nación, las Provincias y los municipios, y cuya presentación se centra en procesos de coordinación inter-jurisdiccional.

En cada tema se buscó precisar sus posibles evoluciones, las optimistas (utópicas) y las pesimistas (distópicas), en general, remitiendo a cada una de las tres perspectivas ideológicas con las que se trabajó a lo largo del libro.

CONCLUSIONES

A partir de una conjunción de formatos, varios de ellos con crecientes cultores en el mundo, hemos desplegado un análisis y presentado varios escenarios prospectivos sobre el Estado argentino para el año 2030.

Se trató de una investigación realizada a lo largo de varios años, en el marco de dos proyectos aprobados por diferentes institutos del sistema de Ciencia y Tecnología del Estado Nacional; aquélla fue desarrollada por un equipo en donde participaron, además de los coordinadores, tres investigadores principales y diez becarios y asistentes de investigación.

El nutrido equipo permitió desplegar un ambicioso programa de trabajo que incluyó un amplio rastreo bibliográfico, consulta a expertos, ejercicios cuantitativos sobre la base de herramientas econométricas y desarrollo de escenarios *ad hoc*.

El texto si bien se inserta dentro de la ola regional y mundial de presentaciones y ediciones de ejercicios prospectivos, remarca la falta de consenso en cuanto a los métodos y formas de construirlos, destacando la existencia de múltiples abordajes, con objetos de estudio heterogéneos y distintas metas. Dado este disperso panorama, consideramos necesario iniciar el texto con un capítulo de orden conceptual, que excedió la tradicional descripción de la metodología de trabajo a usar.

En esa primera parte, además de dar cuenta de los parámetros alrededor de los cuales se trabajó, fijamos posición frente a algunos de los temas filosóficos y metodológicos que hoy parten aguas en el mundo de la prospectiva.

En ese capítulo se sostuvo un punto de vista que enfrenta por igual tanto un enfoque determinista de la realidad, como su opuesto, una mirada nihilista que considere ininteligible el proceso social.

Al rechazar el determinismo sostuvimos la imposibilidad de establecer pronósticos concibiendo una concatenación exacta de acontecimientos

presentes con hechos del futuro. Volveremos a rechazarlo cuando analicemos la planificación y consideremos fallida la hipótesis positivista de establecer un camino técnico y directo hacia un futuro deseable a partir de la “incorporación de la razón científica en los asuntos humanos” (Augusto Comte).⁹¹

Se objeta así una determinación rígida –que, siguiendo el modelo de la física newtoniana, considera posible aislar las fuerzas y a partir del efecto que ellas causan, establecer la ocurrencia necesaria de un fenómeno preciso–, de la misma forma que se impugna toda posición teleológica, que postula la existencia de un principio inmanente en el orden social.

Existen razones prácticas para este rechazo: hasta el momento, los marcos conceptuales que sostuvieron modelos teleológicos o deterministas no han podido superar carencias estructurales, tanto en lo metodológico (en lo relativo a la captación y procesamiento de la información necesaria para predecir el futuro), como en lo teórico (por ejemplo, en la forma en que esos modelos ignoran el papel del azar). En este sentido, recordamos que, al menos hasta el presente, una y otra vez la humanidad ha sido incapaz de predecir hechos excepcionales (“cisnes negros”) que han cambiado dramáticamente el rumbo de los procesos sociales.

Las dificultades para predecir el futuro se acrecientan en la etapa que estamos atravesando, pues si algo la caracteriza es haber puesto en entredicho muchas ideas y conceptos que se consideraban consolidados. En el marco de esta incertidumbre, está la presunción de muchos expertos de que nos hallamos ante cambios de fondo inminentes.

Aún a sabiendas de las dificultades para anticipar escenarios, tampoco acordamos con la postura nihilista, que señala que cualquier proceso es posible en cualquier tiempo.

Sostuvimos que aún en los casos de la aparición de los “cisnes negros”, los fenómenos sociales se desarrollan dentro de un área de posibilidades que no es infinita. Nuestro conocimiento académico desde las ciencias sociales, así como tiene límites predictivos, puede establecer un marco general de posibilidades.

Para enfrentar los desafíos de la época se tomaron recaudos –una estrategia de múltiples abordajes, con un potente núcleo basado en la consulta a expertos– en la idea de que así podríamos garantizar predicciones relevantes con menos posibilidades de error. De hecho, y como ya se dijo en la introducción, más que anticipar eventos, este libro busca exponer horizontes probables para el año 2030.

⁹¹ Citado por Lopera Medina (2014: 38).

Pero en el presente trabajo no sólo se fijó este objetivo, sino que también quisimos que la exposición de los escenarios futuros sirviera para ayudar a entender mejor los actuales proyectos políticos en pugna. En este sentido, e independientemente de su fortaleza metodológica, la construcción prospectiva no es una tarea inocente, pues la visión del futuro condiciona la acción y posicionamiento frente a todo o parte del proceso social.

De allí que remarcamos la creciente competencia por lo que se conoce como “colonización del futuro”: los discursos en pugna por influir sobre posicionamientos presentes usando la propagación y publicidad de *una* imagen futura. No es necesario abundar aquí sobre la extensa literatura que destaca la importancia de las expectativas –ilusiones y miedos– en la construcción de contextos proclives a cierto tipo de políticas.

No tenemos una visión negativa de esta pugna, al contrario: hacer explícito varios horizontes y no esperar mansamente lo que nos depare el futuro, sino actuar en sentido proactivo hacia el porvenir deseado, es uno de los desafíos más interesantes que enfrenta la humanidad.

Pero, lo que no podemos dejar de ver, es que intereses económicos y posturas ideológicas disputan por establecer qué es lo deseable y las cadenas causales que llevarían a él. De esta forma, se destacó que los valores de neutralidad y de confiabilidad de los análisis son más que discutibles en todos los cuerpos teóricos que hacen prospección.

En este sentido, no podemos dejar de hacer un llamado de atención sobre la utilización de las redes científicas y los medios de comunicación para presentar resultados y análisis revistiéndolos de prestigio y de hipótesis “ampliamente probadas” sobre cuestiones que no lo han sido, ni en algunos casos, pueden serlo.

Por otro lado, apostamos por la democracia, las instituciones, la participación y la organización popular, que parecen ser las mejores herramientas para la disputa por una orientación que, al menos en esta etapa del conocimiento, parece estar más allá de algún algoritmo conceptual o base de datos estadística.

Uno de los caminos para dar cuenta de esta puja –y lo que consideramos uno de los puntos fuertes del presente trabajo– fue clarificar ante los lectores los valores y prioridades diferenciados en cada una de las visiones que se analizan. La idea de trabajar sobre utopías y distopías tuvo ese objetivo: en la descripción de esos espacios ideales o de su contracara, creemos que se pone de relieve con mayor claridad el perfil axiológico de cada perspectiva.

Establecidas las pautas generales con la que tratamos el porvenir, en la segunda parte ajustamos cuentas con el Estado. En este caso, se

presentaron algunos aspectos teóricos que con respecto a él seguiríamos, a la vez que se estableció una línea de base, esencial para el desarrollo de toda prospectiva.

Posteriormente hicimos un repaso histórico que nos sirvió, además, para extremar la prudencia frente a desarrollos conceptuales y recomendaciones al Estado, ya que pudimos ver que, en diferentes oportunidades, conceptos que se dieron por consolidados, a poco de andar fueron sometidos a debate y finalmente desechados por erróneos.

También fue frecuente que un patrón de intervención estatal fuera reemplazado por su opuesto en términos teóricos. Por ejemplo, de “la jaula de hierro” weberiana, se pasó al “enraizamiento” de Peter Evans; de la centralización tecnocrática y de la “planificación libro”, a la descentralización estratégica y participativa.

La historia no solo destaca las transformaciones como devenir de procesos, sino también como consecuencia de la aparición de “cisnes negros”. Con este conocimiento histórico queda demostrada nuestra tesis de que no existen recetas de validez universal.

En la Tercera Parte del trabajo nos adentramos de lleno en la tarea prospectiva, elaborando escenarios globales, estatales y de la administración pública. En todos los casos trabajamos sobre el mismo esquema; en primer lugar, resaltamos los espacios de consenso –que no son los menos– y luego, expusimos los futuros previstos por tres perspectivas que llamamos “Dogma Vigente”, “Camino Sinuoso” y “Regreso al Futuro”. Cada uno de ellos, *grosso modo* y *mutatis mutandis*, puede asimilarse a una mirada populista, socialdemócrata y neoliberal, respectivamente.

Un primer riesgo que tomamos al analizar el futuro a partir de estos tres cuerpos teórico/políticos, es que puedan surgir otras escuelas de pensamiento o que ganen importancia global, perspectivas que hoy tienen influencia marginal o están instaladas sólo en regiones específicas.⁹² Con lo dicho, remarcamos la posibilidad de que pueda haber otros caminos futuros para el Estado, que se desarrollen al amparo de perspectivas de pensamiento distintas a las que analizamos aquí.

Estos peligros se incrementan si, como prevén algunos autores –por ejemplo, Ramió Matas (2015) que analizamos largamente a lo largo del libro– se produzcan convulsiones y cambios de fondo en el corto plazo. Los cambios dramáticos suelen ser el contexto para la aparición de

⁹² En el texto citamos, a modo de ejemplo, los casos del modelo estatal de la República Popular China, el internacionalismo de izquierda y el populismo de derecha del estilo de algunos países de Europa central y del Este.

fenómenos inesperados, cuya irrupción puede potenciar fuerzas que hoy nos parecen marginales.

Volvamos sobre las tres perspectivas ideológicas. Como adelantamos, vimos que cada una de ellas, en tanto encarna conceptos, valores y diagnósticos notoriamente diferenciados, espera y desea cosas distintas del futuro y, asimismo, propone caminos y medios distintos para alcanzarlo.

Realizar el ejercicio de articular visiones, herramientas y futuros utópicos y distópicos, nos permitió dar valor al concepto de “colonizar el futuro”.

En lo que es uno de los principales hallazgos de nuestro trabajo, creemos haber examinado los futuros deseables y haber expuesto sus contenidos de forma tal que las diferencias entre ellos reflejen la disputa actual con respecto al papel y alcance de la actividad estatal. Creemos importante debatir los modelos en pugna con base en los futuros que cada uno de ellos teme o promete.

Con este objetivo en mente, en este tercer capítulo analizamos críticamente el Dogma Vigente, el Camino Sinuoso y el Regreso al Futuro desde tres dimensiones:

1. una cosmovisión general en términos del futuro de la humanidad.
2. una perspectiva para el Estado.
3. un enfoque para la organización de la administración pública y del desarrollo de acciones concretas en su marco.

Es notorio cómo las diferentes perspectivas ideológicas tienden a generar visiones integrales de la realidad y, en tal sentido, construyen conceptos para las tres dimensiones que enumeramos, buscando ganar consistencia e integralidad en sus postulados.

En cuanto a los contenidos concretos no podrían ser más dispares; el Dogma Vigente y el Regreso al Futuro parecen como el negativo uno del otro. Por su parte, el Camino Sinuoso tiene a colocarse alternativamente en uno u otro campo, aunque también construye ocasionalmente tableros alternativos que buscan conciliar las perspectivas neoliberales y populistas.

Las diferencias, de todas formas, no debería extrañarnos, pues en muchos casos se parte de valores polares: por ejemplo, mientras unos buscan liberar las fuerzas productivas, otros se preocupan por las desigualdades. Entonces, no es de extrañar que unos vean en el Estado la principal amenaza, mientras que otros consideran que sólo él puede adelantar un orden alternativo al que surgiría del libre juego de los agentes económicos en un escenario de libre mercado.

Y en el ámbito de la gestión, mientras que el Dogma Vigente plantea minimizarlo y hacer que sea una carga lo más ligera posible sobre la sociedad –para lo cual propone recetas de técnica organizacional tomadas del ámbito privado–, los otros postulan su alineamiento con la dimensión política de la sociedad y con la idea de evitar su captura por parte de los grupos de poder.

Más allá de que los tres *corpus* ideológicos vayan a desarrollar sistemas bastante sofisticados y completos, pueden detectarse elementos en tensión que dificultan la coherencia entre los distintos temas. Es que como todo sistema conceptual que busca representar el devenir social, se establecen puntos en donde la tracción estructural es inevitable, imposible de superar al menos en la presente etapa. Una manera común de enfrentar la incoherencia entre el núcleo conceptual y los resultados empíricos es la introducción de hipótesis *ad hoc*.⁹³

Nos referimos, por ejemplo, a ciertas inconsistencias entre la concepción estatal con el modelo de gestión; a grandes rasgos, las conocidas contradicciones entre técnica (administración) y política. Cada una de las perspectivas ideológicas, procesó la situación con fórmulas que dan cuenta de estas tensiones:

- El Dogma Vigente, al instalar la axiomática alrededor de la cual funciona el mercado, la que está más allá de la democracia.
- Las visiones del Camino Sinuoso y Regreso al Futuro, al subordinar la técnica a la participación de la sociedad civil o al liderazgo político, respectivamente.

Dejamos para el último capítulo –la Cuarta Parte– el análisis de segmentos específicos de la problemática estatal: el servicio civil, las TICs, el tema presupuestario, la planificación y la interjurisdiccionalidad (relaciones intergubernamentales).

El tratamiento de estos segmentos no fue exhaustivo, pues exponerlos en profundidad ameritaría un trabajo de extensión similar a la totalidad del presente libro para cada uno de ellos.

Para la reflexión y también para la exposición, en cada caso, seguimos el orden del discurso del resto del libro. El abordaje de la cuestión sectorial confirmó nuestra metodología de trabajo, pues en cada uno de los segmentos volvimos a encontrar la enorme diversidad –a veces de tipo polar– de los cuerpos teórico/ideológico/políticos que tratan el Estado.

⁹³ Estamos siguiendo las ideas de Imre Lakatos (falsacionismo sofisticado) asimilando los tres *corpus* ideológicos a lo que él llama Programas de Investigación Científica. Al respecto ver Lakatos (1983).

De más está decir que los temas tienen complejidades propias y que cada uno de ellos produce diferentes grados de incertidumbre para el escenario futuro.

Nos gustaría destacar una de ellas porque su devenir –que envuelve cuestiones técnicas, culturales y políticas– afecta la vida de cientos de miles de argentinos: y es el futuro del empleo.

Todos los analistas anticipan transformaciones en el mercado laboral, lo que significará un drástico cambio en la vida de las grandes masas de trabajadores en sectores como educación, salud y seguridad, y en el devenir de los puestos de trabajo vinculados a estos sectores.

Hay quienes prevén una importante reducción del personal estatal: el solo hecho de pensar en reducir en un 10% de los cuatro millones de empleados públicos da una idea de la relevancia del tema. Otros expertos sostienen que cambios como el citado implicará necesariamente una reducción en la calidad o en el ámbito de cobertura, por lo que es política y socialmente inviable, y que, por lo tanto, es probable que se mantenga su peso relativo en el mercado laboral.

Otro tema clave para establecer cuál será el futuro del Estado consiste en poder predecir el derrotero relativo a la introducción de dispositivos tecnológicos tanto en los procesos político-institucionales como en la vida cotidiana de las oficinas estatales. En este caso, el principal clivaje que dividía a las diferentes perspectivas remitía a una modernización liderada por las tecnologías info-comunicacionales –propuesta por el Dogma Vigente y acusada de excluyente por el Regreso al Futuro– contrapuestas a las miradas populistas y socialdemócratas que hacen eje en el potencial de la tecnología para coadyuvar a la eficacia política de la actividad estatal.

No podíamos dejar de hacer un corto y esquemático recorrido sobre los futuros escenarios financiero-fiscales que se proponen desde las diferentes perspectivas ideológicas que analizamos. El nivel de gasto público –en términos de participación en el PBI– y el grado de financiarización de las erogaciones –cuya variable *proxi* de medición es el peso de los pagos por el endeudamiento– son los contenidos en disputa y cuyo devenir, de acuerdo con las posiciones enfrentadas, describimos muy sucintamente.

Tampoco podíamos dejar de analizar la planificación, la forma en que el propio Estado anticipa el futuro. Aquí, como una serpiente que se muerde la cola, los elementos y supuestos con que se analiza el provenir –repetimos, siempre en disputa– se aplican a la propia política pública.

El último elemento bajo análisis fueron las relaciones intergubernamentales. Este caso se mostró, al menos desde la visión de la literatura y desde lo expresado por expertos, como uno de los espacios en donde se prevén

menores cambios y en donde se observan mayores coincidencias en cuanto al decurso previsto.

En el siguiente cuadro presentamos un resumen de las utopías y distopías por tema y para cada una de las tres visiones que desplegamos a lo largo del texto:

VARIABLES	VISIONES					
	Dogma Vigente		Camino Sinuoso		Regreso al Futuro	
	Utopía	Distopía	Utopía	Distopía	Utopía	Distopía
Estado	Estado dialógico, centrado en el mercado Ciudadano consumidor/ emprendedor	Estado fallido, descomposición del tejido social por acción del mercado	Estado dialógico centrado en la sociedad civil Ciudadano participante	Estado fallido, burocracia y mercado estrangulan la sociedad civil	Estado dialógico centrado en la política y los movimientos sociales Ciudadano comprometido	Estado fallido, caracterizado por la corrupción, el clientelismo y la burocracia
administración pública	Administración tecnocrática, Nueva Gerencia Pública. La eficiencia minimiza la carga sobre las empresas y la sociedad	Captura del Estado por parte de agentes económicos. La actividad estatal no favorece a las mayorías	Modelo participativo Nuevo pacto con sociedad civil Arbitraje	administración pública inoperante: no promueve la participación ciudadana ni es capaz de regular el mercado	Modelo neoweberiano Responde a las directivas de la política y reconstruye legitimidad	Sector público ineficiente burocratización y falta de disciplina del mercado
Servicio civil	Planta de personal numéricamente pequeña y eficiente: pocos empleados y alto grado de automatización de todos los procesos	Achicamiento de la planta de personal y debilitamiento general de la capacidad del Estado para incidir en el proceso social	Los empleados tienen un fuerte compromiso con la sociedad civil (enraizamiento).	Planta de personal no logra vincular el Estado con las organizaciones de la sociedad civil.	Los empleados públicos combinan sólidos conocimientos de gestión pública con compromiso con lo público	Planta de personal amplia y cara, falta de competencia individual, politización y clientelismo. Marcos regulatorios impuestos por los sindicatos
Tecnología	Eficaz núcleo tecnológico reemplaza amplios espacios de la AP	Aumento de brechas. Estado excluyente Tecnología expulsa sectores populares	Desarrollo tecnológico permite mayor participación ciudadana	El desarrollo tecnológico en el Estado expulsa amplios sectores de la sociedad civil	Desarrollo de Sistemas tecnológico-sociales y tecnológicos	Tecnología rezagada. Estado ineficaz expulsa sectores modernos
Presupuesto	Estado equilibrado y más pequeño, reducción del gasto público, Inserción en flujos financieros y económicos internacionalizados, dinámica de crecimiento y modernización productiva	Se incrementa el costo del endeudamiento, ajuste sobre el Estado para pagar intereses, recesión, reducción de ingresos públicos, mayor déficit, mayor endeudamiento, mayor riesgo país	(1)	(1)	El gasto estatal apalanca el crecimiento del PBI, sistema tributario eficiente y progresivo que impide fuga de divisas, distribución más equitativa del ingreso	Dificultades para limitar el gasto y, evitar el déficit; emisión monetaria problemas inflacionarios; desequilibrios en el contexto fiscal y monetario

VARIABLES	VISIONES					
	Dogma Vigente		Camino Sinuoso		Regreso al Futuro	
	Utopía	Distopía	Utopía	Distopía	Utopía	Distopía
Planificación	Plan Indicativo, tecnocrático/eficientista. Considera intereses de consumidores y empresas y da señales al mercado	Fortalece a los poderosos, conlleva exclusión social.	Mixto, estratégico, de consenso, facilita el encuentro entre Estado, sociedad civil y mercado.	No llega a empoderar actores populares y traba el funcionamiento del mercado. Incapacidad.	Obligatorio a partir de definiciones del consejo económico social. Empodera actores populares y potencia la autonomía estatal frente al capital.	Las regulaciones expulsan inversores y quitan dinamismo a sociedad civil y agentes económicos. Autoritarismo.
Interjurisdiccionalidad	Bajo costo y señales adecuadas a agentes económicos de nivel nacional, regional y local	Visión tecnocrática y fiscalista, bajo grado de eficacia –en la inserción territorial y en la contención de actores político/sociales subnacionales	Relaciones horizontales potencian la creatividad y la eficiencia en todos los niveles de gobierno	La descentralización lleva a la fragmentación y a una escasa integración territorial	El liderazgo nacional se fortalece por la inserción territorial que logran los gobiernos subnacionales	Relaciones intergubernamentales contaminadas por negociaciones de transferencias nacionales a cambio de apoyo subnacional. Falta de densidad institucional

Nota (1): Como ya dijimos en la sección 4.3.2. el “Camino Sinuoso” no ha podido generar un corpus conceptual definido y diferenciado.

Como corolario de este repaso y resumen, podemos concluir que la enorme riqueza del proceso estatal desarrollado en el último siglo no ha logrado sedimentar en un *corpus* conceptual y normativo consensuado. De esta forma, existen enormes diferencias –entre las opciones políticas y en la academia– acerca de lo que ocurrió y de cuáles son los escenarios futuros más probables y deseables.

Uno de los objetivos del presente texto fue clarificar estas diferencias; consideramos que así dadas, es imprescindible brindar información sólida para alimentar un debate riguroso que, por lo menos, detalle los temas y aclare la posición ante cada uno de ellos.

A continuación resumimos los postulados de los tres modelos presentados en los que son, según nuestra opinión, los principales elementos de cada uno de ellos. El orden es aleatorio y no denota jerarquía; elegimos cinco proposiciones por ser una cifra manejable que permite vislumbrar con claridad las diferencias de enfoque en las distintas dimensiones analizadas.

Dogma Vigente

1. Reconocimiento de la globalización y del mercado como principal asignador de roles en la sociedad.
2. Estrategias de fomento de la competitividad, entre otras, a partir de la reducción del gasto estatal.
3. Desestímulo de los fanatismos religiosos, partidarios y nacionalistas.
4. Modernización del Estado. Promoción del gobierno abierto.
5. Empoderamiento del contribuyente, cliente, usuario.

Camino Sinuoso

1. Protección e incentivo del asociativismo en un marco de pluralismo social, religioso, cultural y político.
2. Fortalecimiento de gobernanza relacional. Co-gestión estatal a partir de acuerdos entre Estado, mercado y sociedad civil.
3. Reconocimiento del rol crucial de las metrópolis y potenciación de sus respectivos gobiernos.
4. Ampliación de la participación de la ciudadanía en las diferentes instancias decisorias y en los ámbitos de la vida económica, social y la política.
5. Intervención estatal para garantizar acceso a bienes preferentes.

Regreso al Futuro

1. Defensa de la soberanía política y económica frente a actores internacionales.
2. Redistribución de la renta con objetivos de equidad y desarrollo. Ciudadanía ampliada dirigida a garantizar derechos sociales, económicos e identitarios.
3. Liderazgo estatal en la construcción política.
4. Estado como motor de desarrollo y como organizador de segmentos más vulnerables de la sociedad.
5. Empoderamiento de la administración pública como herramienta del poder político.

Ahora bien, habiendo puesto de manifiesto las diferencias, repetimos la necesidad de apostar a la institucionalidad democrática como espacio

capaz de procesarlas y de establecer un sendero de convivencia pacífica en lo social y político. No queremos minimizar las dificultades de este objetivo, pues el alto grado de contradicción conceptual de las distintas perspectivas tensionará las reglas de juego y tentará a los diferentes actores a buscar atajos.

No debemos olvidar que, como ya detallamos, uno de los (pocos) acuerdos de todas las posturas es justamente la necesidad de consensos estratégicos para llevar a buen puerto un modelo de Estado y de gestión de lo público.

En esta línea, rescatamos algunos elementos que, presentes en los tres modelos descriptos, más allá de matices y diferencias, podrían permitir algún tipo de puesta en común de las tres perspectivas que analizamos. Dicho de otra manera, una idea como para empezar a fijar los límites del disenso desde los ámbitos más globales a los más técnicos.

Solo atinamos a realizar algunos señalamientos que nos faciliten posibles horizontes comunes para tener en cuenta. Seguramente se encontrarán faltas y sobras, pero no queríamos dejar de intentarlo en la inteligencia de que, en la crítica de un texto ya producido, siempre es más fácil encontrar los puntos en común.

Nuevamente, seleccionamos cinco proposiciones, con un orden aleatorio que no denota jerarquía:

1. Reconocimiento de una globalización multipolar; en su marco, desarrollo de estrategias para alcanzar grados de libertad de acción para el Estado.
2. Políticas de protección e incentivo del asociativismo y de la participación colectiva e individual en las políticas públicas, en un contexto de pluralismo social, religioso, cultural y político que desestime los fanatismos.
3. Potenciación del papel de regiones y ciudades y de sus respectivos gobiernos a partir de dispositivos coordinadores que permitan establecer horizontes de trabajo conjunto (integralidad).
4. Fomento de una competitividad inclusiva: mayor eficacia, eficiencia y efectividad en las políticas públicas dirigida a garantizar derechos sociales, económicos e identitarios.
5. Profesionalización modernizadora del Estado. Reclutamiento de cuadros con formación profesional más sofisticada y mayor compromiso con lo estatal, capaces de facilitar la incorporación de tecnología y de empoderar la administración pública como herramienta de las instituciones de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aceituno Olivares, P. (2017) “ Prospectiva: bases y práctica fundamental para la toma de decisiones”. Ediciones Universidad tecnológica Metropolitana. Chile
- Adell, J. (1997) “Tendencias en educación en la sociedad de las tecnologías de la información” EDUTEC, Revista Electrónica de Tecnología Educativa. 7, 1-15.
- Aguar, D. (2002) “Determinismo tecnológico versus determinismo social: Aportes metodológicos y teóricos de la filosofía, la historia, la economía y la sociología de la tecnología” Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.619/te.619.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (1993) “Estudio introductorio y Edición” En Aguilar Villanueva (Ed.), La implementación de las políticas. México: Editorial Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2006) “La implementación de las políticas” México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Aja, M. (2000) “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico” - Revista de Occidente N° 229 - Ortega y Gasset - Madrid, España.
- Alonso Concheiro, A. (2007) “La prospectiva en Iberoamérica” Ponencia presentada en el Encuentro Internacional 2007 de Prospectivistas Iberoamericanos, “Desafíos futuros de Iberoamérica”, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre, 2007.
- Alonso Concheiro, A. (2014) “Curso internacional: prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones” [presentación de Power Point], ILPES/AECID, 4 a 8 de agosto. Antigua. Guatemala. p. 4.

- Arntz, M., Gregory, T. y Zierahn, U. (2016) “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis” En OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5j1z9h56dvq7-en>
- Astarita, M.; Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012) “Relaciones intergubernamentales en la APN” en Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (compiladores) “Manual de la Nueva administración pública Argentina” Ariel, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1997) “Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación.” Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.
- Banco Mundial (2014) “Informe sobre el desarrollo mundial 2014: Riesgo y oportunidad.” Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.
- Barzelay, M. (1992) “Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government” Berkeley: University of California Press.
- Becerra, M. (2003), “Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia”, Editorial Norma, Buenos Aires.
- Becker, G. (1981) “Tratado sobre la Familia” Alianza Editorial, Madrid, España.
- Becker, G. (1983) “El capital humano” Alianza Editorial, Madrid, España.
- Bell, D. (1964) “El fin de las ideologías” Editorial Tecnos - Madrid, España.
- Bell, D. (1973) “The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting” New York: Basic Books.
- Bernazza, C. y Ronis, M. (2012), “Proyecto de Nación y Empleo Público: cuando las convicciones cuentan”, trabajo presentado en el marco de los estudios sobre empleo público y economía solidaria, INAES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1382644793_proyectedenacionyempleobernazzaronis.pdf
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014), “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”, Revista Estado y Políticas, Nº 3, FLACSO. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf.
- Bertranou, J. (2013) “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia

- Nacional de Seguridad Vial de Argentina”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 4, Buenos Aires 2-32.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2011) “Curso de formulación de proyectos. Módulo 3: Herramientas para la gestión de proyectos” Recuperado en: http://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB6x+2015_T2/pdfbook/0/.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2011) “Curso de Gestión por resultados para el desarrollo en Gobiernos sub-nacionales. Módulo 2: La planificación orientada a resultados” Copyright INDES: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en: https://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB1x+2015_3T/pdfbook/0/.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2014) “Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)” Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés (editores) - BID- Washington DC - EE.UU.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2016) “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros” Atlantic Council - BID- Washington DC - EE.UU.
- Blutman, G. (2013) “Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina” En Madureira, C. y Asensio, M. (org.) *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: Ina. Pp. 257-273.
- Blutman, G. (2012) “La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional” Editorial Académica Española: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG Heinrich-Böcking-Str. 6-866121, Saarbrücken, Germany Número: 11450 ISBN: 978-3-659-01111-5. www.eae-publishing.com
- Blutman, G. y Cao, H. (2012) “Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado” en *Revista Aportes - Asociación de Administradores Gubernamentales* año 18 N° 30 ISSN 0328-5855.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (1993) “Diccionario de política. Estudio introductorio” Siglo XXI Editores. México.
- Bonvecchi, A. (2008) “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada” *Revista Desarrollo Económico* Vol. 48, No. 190/191 - IDES - Buenos Aires. 2-40.

- Bouckaert G. y Pollit C. (2011) "Public Management Reform: A comparative Analysis - New Public Management, Governance and New Weberian State" Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G. (1995) "Measuring quality" En Pollit, C. y Bouckaert G. (eds.), Quality improvement in European public services. Concepts, cases and commentary. Londres: Sage Publications, pp. 22-32.
- Bovaird, T. (2007) "Beyond Engagement and Participation: User and community coproduction of public services" *Public Administration Review* 67(5): 846-860.
- Bradbury, R. (2006 {1953}) "Fahrenheit 541" Cúspide Libros, Buenos Aires.
- Brailovsky, A. (1982) "Los empleados Públicos" en "La vida de nuestro pueblo Volumen N° 3" Centro Editor de América Latina - Buenos Aires.
- Bresser Pereyra, L. (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela
- Bresser Pereyra, L. (2009) "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica" Nueva Sociedad No 221, Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires.
- Buchanan, J. (1968): "The Demand and Supply of Public Goods" Rand McNally, Chicago, EUA.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1999 {1962}) "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy", *Collected Works* Vol. 3, USA (edición original 1962).
- Calame, P. (2009) "Hacia una revolución de la gobernanza" LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Calvo, E. y Leiras M. (2012), "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship and Policymaking in Argentina", *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, 1(2), pp. 2-19.
- Cameron, D. (2002) "Las relaciones intergubernamentales en Canadá" en "Las relaciones intergubernamentales en los países federales", Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá.
- Campione, D. y Mazzeo M. (1999) "Estado y administración pública en la Argentina. Análisis de su desarrollo en el periodo 1880 - 1916" Ediciones FISyP, Buenos Aires.

- Cao, H.; Blutman, G.; Estévez, A. e Iturburu, M. (2007) “Introducción a la administración pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios”. Buenos Aires: Biblos.
- Cao, H. (2011) “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, publicado en Realidad Económica No 260 - IADE - Buenos Aires.
- Cao, H.; Laguado, A. y Rey, M. (2016) “El Estado en Cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1958-2015)” 2ª Edición - Prometeo - Buenos Aires.
- Cao, H. y Vaca, Á. (2017) “Gestión Pública y modelos de federalismo” Documento de Trabajo del CIAP, Volumen 23 Año 17 No 2 - Serie Federalismo y administración pública - CIAP - Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires, octubre 2017.
- Castellani, A. (2006) “Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1988” Tesis de Doctorado, UBA, Capítulo I: “Intervención estatal y comportamiento empresario. Debates teóricos y procesos históricos recientes en el ámbito latinoamericano”, mimeo.
- Castells, M. (2000) “La era de la Información: economía, sociedad y cultura” - Vol I, II y III, Siglo XXI Editores, México.
- Castells, M. (2009) “Comunicación y poder” Madrid, Alianza Editorial
- Castells, M. y Esping-Andersen, G. (1999) “La transformación del trabajo” Editorial GRAO - Barcelona.
- Casullo, M. y Freidenberg, C. (2017) “Populist Parties of Latin America: The Cases of Argentina and Ecuador” en “Political Populism. A Handbook” - International Studies on Populism N° 3 - Heinisch, Reinhard; Holtz-Bacha, Cristina y Mazzoleni, Oscar (Ed.) - Nomos - Bade/Baden - Germany.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina (1988) “Estadísticas de corto plazo de la Argentina. Cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano” Documento de Trabajo N° 28 - CEPAL, Naciones Unidas - Santiago de Chile.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2013) “Economía digital para el cambio estructural y la igualdad”. Recuperado de: <http://www.cepal.org/Socinfo>.

- CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2016) “Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030” Consultado el 26/01/2018. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/alerta_democratica_chile_18_y_19_de_mayo.pdf
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2016a) “Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe” disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf
- CEPLAN (2015) “América Latina imaginando el futuro hoy: Los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo” CEPLAN - Perú.
- CEPLAN (2015a) “Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales” Serie “Análisis de tendencias mundiales” N° 1 - CEPLAN - Perú.
- Chernobilsky, L. (2006) “El uso de la Computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos” en Vasilachis, I. (coordinador) Estrategias de Investigación Cualitativa, Barcelona, Gedisa, pp. 239-273.
- Christensen, T. y Læg Reid, P. (2007) “Reformas post Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos” Gestión y Política Pública Volumen XVI, N° 2 - Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)– México - <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316209>, consultado 04/01/17.
- Chudnovsky, M., (2017) “Navegar el Estado sin zozobrar en el intento” en “100 Políticas para la Argentina del 2030” compilado por Eduardo Levy Yeyati. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciudad de Lectores - Libro digital, PDF - Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/100-politicas-para-la-argentina-del-2030.pdf> consultado el 10/07/18.
- CIPPEC - ASAP “GPS del Estado” [online] Disponible en: <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf> Recuperado el 20 Dic. 2017.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994) ““Europa y la sociedad global de la información - Recomendaciones al Consejo Europeo” Comisión de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica, 1994. Recuperado en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0244+0+DOC+XML+V0//ES>, consultado el 10/07/18.

- Consejo Económico y Social Europeo (2004) “El futuro de la política de cohesión social” Consejo Económico y Social Europeo - Bélgica.
- Costa-Filho, A. (1991) “Prospectiva e interdependencia. Nuevos desafíos para la planeación. Coloquio internacional sobre prospectiva de la economía mundial y su impacto en América Latina - ILPES e Instituto Internacional de administración pública de Francia - Santiago de Chile.
- Crozier, M. (1992) “Estado modesto, Estado moderno” Fondo de Cultura Económica, México.
- CMSI - Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información (2005a) Documentos, Recuperado de: <http://www.itu.int/wsis/documents/listing-all-es-s|2.asp>
- CMSI - Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información, CMSI (2005b Declaración de la Sociedad Civil a la Cumbre de la Sociedad de la Información, Recuperado de: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/contributions/co13-es.doc>
- De la Vega, Marta (1991) “La filosofía política de Comte y su proyecto social” Ideas y Valores Volumen N° 40 - Universidad Nacional de Colombia - Bogotá, Colombia.
- Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016) “El rompecabezas del empleo público en Argentina: Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado”. Documento de Política Públicas. Abril. N° 162. CIPECC. Buenos Aires.
- Dos Santos, T. (2003) La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas. Bs. As.: Plaza Janes.
- Drucker, P. (1996) “La organización basada en la información, la economía, la sociedad. Barcelona” Norma, Buenos Aires.
- Elster, J. (1984 [1979]) Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Estévez, A. (2001) “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la teoría de la Calidad Total” Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/NMP%20y%20Teoria%20de%20la%20calidad%20total%20estevez.PDF> recuperado 10-08-2017.
- Estévez, A. y Blutman, G. (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. Revista Venezolana de Gerencia Venezolana - Universidad de Zulia - Venezuela.

- Evans, P. (2007) “El Estado como problema y como solución” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - Argentina.*
- Felcman, I. (1991) “Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios” Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Felcman, I. (2016) “Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del ‘big bang’ paradigmático” *Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008. Revista Estado y Políticas Públicas. Número 6. Año 4.*
- Felcman, I. y Blutman G. (2011) *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “Big Bang Paradigmático”.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.
- Fernández Güell, J. (2011) “Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial” en *Revista Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales N° 167 - Centro de Publicaciones Ministerio de Fomento - España.*
- Fernández Segado, F. (2003) “El Federalismo en América Latina”, Disponible en <http://documents.mx/documents/el-federalismo-en-america-latina-francisco-fernandez-segado.html> [consultado 08-10-2016].
- Finot, I. (1999), “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina” en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD N° 15. Caracas, Venezuela.*
- FMI - Fondo Monetario Internacional (2009) “Informe Anual 2009: La Lucha contra la crisis mundial” Fondo Monetario Internacional, Washington DC, EE.UU.
- Fontdevila, P. (2009) “El Estado es uno solo” en *Innovación y Tecnología en la Gestión Pública. Recuperado de: <https://tecnologiaygestionpublica.wordpress.com/2009/04/09/el-estado-es-uno-solo/>*
- Ford, A. (1999) “La marca de la bestia. Identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea”, Editorial Norma, Buenos Aires.
- Foucault, M. (1980) “Microfísica del poder”. Ed. La piqueta, España.

- Foucault, M. (1980) “Vigilar y castigar (nacimiento de la prisión)”. Ed. Siglo XXI, México.
- Frey, C. y Osborne, M. (2013) “The Future of Employment. [Working Paper]” Oxford: Oxford Martin Programme on Technology and Employment. Recuperado de: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>
- Friedman, M. (1962) “Capitalism and Freedom” Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, F. (1993) “Disertación” en “Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización” INAP. EUDEBA - Buenos Aires, Argentina.
- García Canclini, N. (2002) “Latinoamericanos buscando un lugar en este siglo”, Paidós, Buenos Aires.
- García Linera, A. (2010) Conferencia magistral: “La construcción del Estado”, Facultad de Derecho UBA, 9 de abril.
- García Linera, A. (2011) “El ‘oenegismo’, enfermedad infantil del derecho” La Paz, Bolivia.
- Giddens, A. (1984) “The Constitution of Society– Outline of the theory of Structuration” Berkeley: University of California Press.
- Grodzins, M. (1966) “The American System. A New View of Government in the United States” Chicago, Rand Mac Nally, EUA.
- Harari, Y. (2014) “Sapiens. De animales a dioses” Editor digital: Titivillus 06.04.16 ePub r1.5.
- Huxley, A. (2007 {1932}) ”Un mundo feliz” Barcelona: Editorial Edhasa.
- Iacovello, M., Pando, D., Mendelson, N. y Essayag, S. (2010) “Desafíos y competencias para el fortalecimiento de la alta dirección pública en Argentina” En Revista Venezolana de Gestión Pública, año 1, nro. 1, enero-diciembre, pp. 161-195.
- Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015) “La importancia del Servicio Civil para el desarrollo de Capacidades Estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina” [Documento de trabajo N° 2015/02]. Corporación Andina de Fomento.
- Iacoviello, M. y Tommasi, M. (2002) “Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina. En Informe sobre la situación del

servicio civil en América Latina” Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Iacoviello, M., Pando, D. y Llano, M. (2013) “Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina” En Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Montevideo, Uruguay.

Iturburu, M. (2000a) “Municipios Argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local” - Instituto Nacional de la administración pública, Buenos Aires. cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf

Iturburu, M. (2000b) “Fortalezas y debilidades de su diseño institucional” – Municipios Argentinos. INAP. Recuperado de https://www.sud-americanarural.org/images/en_papel/archivos/municipios.argentina.pdf

Jessop, B. (2008) “El futuro del Estado capitalista” Libros de la Catarata - Madrid.

Jessop, B. (2016) “The State: Past, Present, Future” Polity, Londres, UK.

Katz, C. (1998) “Crisis y revolución tecnológica a fin de siglo” en Revista Realidad Económica N° 154, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.

Keen, A. (2016) “Internet no es la respuesta” Barcelona: Casa Catedral.

Krueger, A. (1974) “The Political Economy of the Rent-Seeking Society” American Economic Review Nro 64 - USA.

Laclau, E. (2005) “La razón populista” Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.

Lahera, E. (1994) “Nuevas orientaciones para la gestión pública” En Revista de la CEPAL, No 52, Santiago de Chile.

Lakatos, I. (1983) “La metodología de los Programas de investigación científica”. Alianza Editorial. Madrid, España.

Larrouquié, D. (2017) “¿Existe el Estado neweberiano en América Latina?” Revista electrónica “Apuntes” N° 5 (agosto/septiembre) INAP - Buenos Aires. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/edicion-de-apuntes-agosto-septiembre>

- Lauth, T. (1978) “Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality.” *Public Administration Review* 38(5): 420-30.
- Longo, F. (2002) “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. En Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina” Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2008) “La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión” En Longo, F. y Ramió Matas, C. (eds) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB. Pp. 45-78.
- Lopera Medina, M. (2014) “Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo” *Revista de Gerencia y Política Salud* N° 13 Volumen 26 - Universidad Javeriana - Bogotá, Colombia.
- López, A. (1998) “La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: Una guía temática” en: *I&D revista de Industria y Desarrollo* Año 1 N° 3, Buenos Aires.
- López, A. (2007) “Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración” *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado* 71, 2ª Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Magariños, C. y Werthein, D. (2017) “Llegar al futuro” *Sudamericana* Buenos Aires.
- Mair, P. (2015) “Gobernando el vacío” *Alianza Editorial*.
- Mant, A. (1996) “Listos para el trabajo. La movilización del talento para manejar el nuevo mundo” En: *Manejo de lo desconocido. Creando nuevos futuros*. Richard Boot; Jean Lawrance, John Morris, Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill.
- Marí, M. (2010) “¿Qué son la prospectiva y la prospectiva tecnológica? Conceptos, breve historia y métodos básicos de la prospectiva” en *Taller Nacional de Prospectiva Tecnológica, Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires*. Recuperado de: <http://www.mincyt.gov.ar/agenda/taller-nacional-de-prospectiva-tecnologica-8180>
- Martínez Nogueira, R. (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” *Proyecto de Modernización - Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires*.

- Mason, P. (2016) "Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro" Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A (2002) "Premisas y contenidos ideológicos de la Sociedad de la Información", en Vidal Beneyto, J. (compilador) La Ventana global, Taurus, Madrid.
- Matus, C. (1987) "Política, planificación y gobierno" Santiago de Chile, Chile: Fundación Altadir.
- Maxwell, J. A. (2005) "Qualitative research design: an interactive approach" (Seconded.) Thousand Oaks CA: Sage.
- Mayntz, R. (1985) "Sociología de la administración pública" Alianza Universidad - Madrid, España.
- Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (21), 7-22.
- Meadows, D.; Randers, J. y Behrens III, W. (1972) "The Limits to Growth" A Report For The Club Of Rome's Project On The Predicament Of Mankind - A Potomac Associates Book - Universe Books - New York, EUA.
- Medina Vásquez, J. (1996) "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones" Serie Ensayos - Documento 32/96 - ILPES - CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9713/S9600704_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Medina Vásquez, J.; Becerra, S. y Castaño, P. (2014) "Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe" Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile.
- Medina Vázquez, J. y Ortigón, E. (2006) "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe" Serie Manuales, 51, ILPES /CEPAL. Santiago de Chile.
- Menéndez Rexach, Á. (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en Documentación Administrativa N° 230 - 231 - INAP, España.
- Merlín, N. (2014) "Colonización de la subjetividad. Medios masivos de comunicación en la época del biomercado" Letra Viva - Buenos Aires
- Messner, D. (2003): "La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle", Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 14-15, pp. 139-170.

- Millenium (2012) “Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios” Cordeiro, José Luis (Editor y Coordinador General) The Millennium Project.
- Millenium (2013-14) “State of the Future” Glenn, Jerome C., Gordon, Theodore J., and Florescu, Elizabeth. The Millennium Project.
- MinCTIP - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2009) “Libro blanco de la prospectiva TIC - proyecto 2020”, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Presidencia de la Nación. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1028.pdf>
- Mintzberg, H. (1992) “El poder en la organización. La teoría de la política de la gestión” Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. B. (1993) “El proceso estratégico” México D. F: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana.
- Mintzberg, H. (1995) “La estructuración de las organizaciones” Ariel Economía, Barcelona.
- Montaño, G. (2015) Exposición el “Foro Internacional por la Emancipación y la Igualdad”; organizado por el Ministerio de Cultura de la Presidencia de la Nación en Buenos Aires, 12 al 14 de marzo, Buenos Aires Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=ecfG_t5b5Mk
- Montero Olivares, S. (2014) “Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050” - Instituto de administración pública del Estado de México, A.C. - México.
- Morgan, G. (1993) “Imágenes de la organización”, Alfaomega-Ra-ma, México.
- Moro, T. (2011 {1516}) “Utopía” Madrid. Ed. Utopía. Círculo de Bellas Artes.
- Muñoz-Justicia, J. y Sahagún-Padilla, M. (2011) “Análisis cualitativo asistido por ordenador con ATLAS.ti” en Izquierdo, C. & Perinat, A. (eds.) Investigar en Psicología de la Educación. Nuevas Perspectivas Conceptuales y Metodológicas, Barcelona, Amentia, pp. 299-363.
- National Intelligence Council (2012) “Global trends 2030: alternative words”. Recuperado de: www.dni.gov/nic/globaltrends
- Negroponte, N. (1995) “Ser Digital” - Editorial Atlántida - Buenos Aires.

- Nora, S. y Minc, A. (1980) “La informatización de la sociedad” Fondo de Cultura Económica - México.
- Novaro, M. (2002) “Presentación: lo evitable y lo inevitable de la crisis” en “El derrumbe político. El ocaso de la convertibilidad” en Marcos Novaro (Compilador) Grupo Editorial Norma - Buenos Aires, Argentina.
- O’Donnell, G. (1984). “Apuntes para una teoría del Estado” en Oszlak, O. (compilador) Teoría de la burocracia estatal. Bs. As., Paidós.
- Ochoa Enriquez, H. y Estévez, A. (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” - Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad de Zulia - Zulia, Venezuela.
- OECD –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016) “Estado Futuro 2016: innovación para las personas” - Síntesis de Conferencia Internacional “Estado Futuro 2016: Innovación para las personas” 30 y 31 de Marzo 2016. Santiago de Chile - OECD & Laboratorio de Gobierno del Gobierno de Chile - Santiago de Chile.
- Offe, C. (1990) “Contradicciones en el Estado de Bienestar” México: Alianza.
- Orlansky, D. (1994), “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”, Ciclos, Año N, VoL IV, Ntl 7, 2º semestre.
- Ortiz Sandoval, L. (2012) “La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado” Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 54 - Venezuela.
- Orwell, G. (2013 {1949}) “1984” Editorial Cúspide, Buenos Aires.
- Osborne, D. y Gaebler, T., (2002 {1994}) “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público” (7ª Edición) Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Oszlak, O. (2001) “Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros” [Documento de Trabajo]. Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oszlak, O. (2009) “La implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico” En Belmonte, A. (et. al.): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, II, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC y Subsecretaría

- para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2012) “La capilaridad social del rol del Estado” Revista Voces del FENIX Año 3 N° 17 - Proyecto Fénix - FCE/UBA - Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2013) “Estado Abierto: hacia un Nuevo paradigma de gestión pública” Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007) “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad” *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. XXXVII: 1 2007, pp. 79-110.
- Peters, G. y Pierre, J. (2004) “Politicization of the civil service: concepts, causes, consequence” En Peters, G. y Pierre, J. (eds.) “Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control” Nueva York: Routledge: 1-13.
- Petrei, H. (1997) “Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina” Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. Estados Unidos de América.
- Pichardo Muñoz, A. (2013) “Advances in strategic planning of the public sector in Latin America and the Caribbean: Balance and Perspectives” *Index Copernicus Journal*, 1, 60-78.
- Piqueras, A. (2001) “Oenegeísmo y Política. Paradojas de una sociedad muy poco civil” *Temporada* N° 4, pp. 149-169.
- Plan Fénix (2010). Voces en el Fénix. La revista del Plan Fénix, año 1 número 1, Junio. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/>, consultada el 08/07/15.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001), “Informe sobre Desarrollo Humano 2001”, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” New York, USA: One United Nation Plaza.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) “Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano” PNUD - Nueva York, EE.UU.

- Pollitt, C. (2003) “Managerialism and the public services” Blackwell Business: Oxford.
- Pomares, J.; Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (2013) “Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación” Documento de Trabajo N° 117, noviembre. Buenos Aires: CIPPEC.
- Prats I Catalá, J. (1998) “Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (www.iigov.org) (Biblioteca Ideas) - Barcelona, España.
- Ramió Matas, C. (2015) “La administración Pública del Futuro: la administración ‘2050’” Programa de Doctorado y administración pública - GIGAPP WP 2015/08 - Instituto Universitario Ortega y Gasset - Universitat Pompeu Fabra.
- Ramio Matas, C. (2017) “De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro” en Revista Aportes Año 23 N° 33. Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.
- Ramió Matas, C. y Salvador, M. (2005) “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas” En Documentos y Aportes en administración pública y Gestión Estatal, N° 6, UNLitoral - diciembre.
- Ramió Matas, C. y Salvador, M. (2012) El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 53. (Jun. 2012) Caracas.
- Rauch, J. y Evans, P. (1999) “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries” University of California, San Diego, USA.
- Repetto, F. (2002) “Los actores de la política social” Washington, D.C: Mimeo.
- Repetto, F. (2010) “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”, en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

- Rifkin, J. (2000) “La era del acceso: La revolución de la nueva economía”, Editorial Paidós, Barcelona.
- Rifkin, J. (2004 {edición original 1995}) “El fin del trabajo” - PAIDOS, Barcelona, España.
- Rodríguez, C. y Ciolli, V. (2011) “Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en ese recorrido” Revista ORG & DEMO. 12, 27-46.
- Sandoval Escudero, C. (2014), Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Serie Desarrollo territorial, 17,(2), CEPAL, Santiago de Chile.
- Sarmiento, D. (2000) Argirópolis. Ed. Elaleph.com.
- Sartori, G. (1991), “Comparazione e metodo comparato”, en G. Sartori y L. Morlino (coords.), La comparazione nelle scienze sociali, Boloña, Il Mulino, pp. 25-45.
- Schnapauf, K. (2002) “El sistema federal de la República Federal de Alemania” en “Las relaciones intergubernamentales en los países federales”, Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá.
- Schoemaker, P. (1995) “Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking” Sloan Management Review/Winter, 36,2, Cambridge, USA: Massachusetts. Institute of Technology.
- Schröder, P. (2001) “Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno” Fundación Friedrich Naumann - Oficina Regional - América Latina - México DF, México.
- Schweinheim, G. (2012a) “Desarrollo, instituciones y organización pública. Niveles de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo”, publicado en Revista Aportes Año 18 Nro. 29 - AAG - Buenos Aires, Argentina.
- Schweinheim, G. (2012b) “Continuidades, rupturas y conjeturas sobre estado, sociedad y administración pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad?” Mimeo.
- Shafritz, J. y Hyde, A. (1999) “Clásicos de la administración pública” - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica - México.

- Smith, G. y Huntsman, C. (1997) “Reframing the Metaphor of the citizen-government perspective: A Value-centered perspective” *Public Administration Review* 57(4): 309-318.
- Smuckler, R. y Blanco, P. (2013) “Estado y administración pública. Perspectiva para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública” Buenos Aires: Errepar.
- Sotelo Maciel, J. (2013) “Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI” En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, FLACSO Argentina.
- Sun Tzu (2009 {aprox siglo iv a. C}) “El arte de la guerra” México DF, México: Gaia Ediciones.
- Taleb, N. (2009) “El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable” Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Trías de Bes, Fernando (2013) “El gran cambio. Claves y oportunidades de una nueva era” Barcelona, Planeta.
- Thomas, H.; Juárez, P. y Picabea, F (2015) “Tecnología y Desarrollo” Cuadernillo N° 1: “¿Qué son las tecnologías para la inclusión social?” Universidad Nacional de Quilmes - Quilmes, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M., y Castillejo, J. (2008) “Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano” *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 10 (19), 24-45. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28201902>
- Thwaites Rey, M (2010) “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL Año XI*, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Toffler, Alvin (1986) “La tercera Ola” Vol. II. Hispamérica Ediciones, España.
- Trilateral Commission (1989) “East-West relations”, *The Triangle Papers* N° 36, Valery Giscard d’Estaing, Yasuhiro Nakasone y Henry Kissinger - Trilateral Commission - EE.UU.
- Trosky, L. (2016 {1932}) “Historia de la Revolución Rusa” Libro Electrónico Editor Digital Titivillus - ePubbase rl.2.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (1994) “Declaración de Buenos Aires” Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT-94): Informe final, Ginebra, UIT, 1994. Recuperado de:

- <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/4.144.43.es.301.pdf>
- Vaca, J (2009) “La Sociedad de la Información en la Argentina: Cambio socio-técnico y vida cotidiana en las provincias periféricas. Estudio del caso San Juan”. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Vaca, J (2014) “Políticas públicas para la reducción de brecha digital. El caso del Programa de Acceso a las TICs del Sector Productivo en la Provincia de San Juan”. Ponencia presentada en el XV Encuentro de Economías Regionales, Plan Fénix. Congreso Nacional de Economía FCE - UBA. Ciudad de Buenos Aires 2014.
- Van Dijk, Jan y Hacker, Kenneth (2003) “The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon”, The Information society, Taylor & Francis Inc.
- Vargas Llosa, M. (1994 [1990]) “Elogio de la dama de hierro”, publicado en *Desafíos a la libertad*, Bs. As.: Santillana. Vergottini, Giuseppe de (1986) “La Distribución Territorial del Poder Político” en “Revista Vasca de administración pública” - Oñati - N° 16 - España.
- Vernis, A. y Mendoza, X. (2009) “Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional” en *Revista Reforma y Democracia* N° 44 - CLAD - Caracas, Venezuela 2-26/27.
- Vilas, C. (2009) “El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno” en “Estado y administración pública”, Guillermo Schweinheim (Coordinador) AAEAP - Buenos Aires, Argentina.
- Vitale, J., Pascale Medina, C., Barrientos, M. J., Papagno, S. (2016) *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Ministerio de Agroindustria. Presidencia de la Nación.
- Von Hayek, F. (1968 [1949]) “Individualismo: verdadero y falso” en *Centro de Estudios sobre la Libertad*, Bs. As.
- Von Hayek, F. (sin fecha [1944]) “Camino de servidumbre” - Biblioteca de la Libertad - sin lugar, libro electrónico tomado de www.elcato.org/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf, consultado el 26/11/2013.
- Watts, R. (1996) “Comparing Federal Systems in the 1990s” Queen's University, Kingston, Ontario, Canada. Disponible en: <http://www.queensu.ca> [consultado 16-05-2017].

- Weber, M. (1964) “Economía y Sociedad” - Fondo de Cultura Económica - México - (Edición original 1922).
- Weber, M. (1996) “El político y el científico” - Alianza - Buenos Aires, Argentina (Edición original 1918).
- White, L. (1999) “Introducción al estudio de la administración pública” en “Clásicos de la administración pública” Shafritz, J. y Hyde, A. - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica - México (edición original 1926).
- Williamson, J. (1990) “What Washington Means by Policy Reform” en Latin American Adjustment. How much has happened? - Institute for International Economics - Washington DC - USA.
- Zabludovsky, G. (1986), “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXIII, Nueva Época, N° 124, México.
- Zahariadis, N. (2010) “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” en Paul Sabatier (editor) “Teorías del proceso de las políticas públicas” - Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - Buenos Aires.

ANEXO

UNA PROYECCIÓN DEL DESEMPEÑO FINANCIERO FISCAL A PARTIR DE HERRAMIENTAS ECONÓMICAS

Generalidades

En el presente trabajo desplegaremos un ejercicio dirigido a anticipar el desempeño financiero fiscal del Estado a partir de herramientas econométricas.

La econometría es la rama de la economía que a través del uso de modelos matemáticos y estadísticos, la programación lineal y la teoría de los juegos— analiza y hace predicciones sobre determinadas variables. Esta rama nos orienta en dos cuestiones básicas del análisis económico y de la política económica: el efecto causal que existe entre dos variables, y la posibilidad de realizar predicciones (*forecasting*).

Ahora bien, tanto predecir la evolución futura de variables económicas como estimar los efectos causales en economía es una tarea tan relevante como compleja. Para los plazos que estamos trabajando y para los niveles de incertidumbre que tienen las variables que permitirían establecer un camino para el futuro estatal, las herramientas econométricas —al menos para el escenario argentino contemporáneo— presentan notables limitaciones.

Entonces, lo primero que queremos comentar es que cuando se analizan plazos y temas como los que desarrolló el presente trabajo, los resultados que suelen brindar los trabajos econométricos presentan pronósticos con tan bajos niveles de precisión, que terminan teniendo una utilidad cercana a cero.

Independientemente de ello, adelantamos que el ejercicio que vamos a presentar es esquemático: por ejemplo, nuestros resultados no toman en cuenta las inconsistencias intertemporales entre las dos variables que ana-

lizaremos o el desempeño de otras variables intervinientes –i.e. cotización de las *commodities*– ya que las proyecciones se realizan *ceteris paribus*.

Sabemos que pueden desarrollarse modelos econométricos de mucha mayor sofisticación que involucren mayor cantidad de variables y las combinen de manera más acabada. Ahora bien: aun realizando este trabajo –y más allá de que esto requeriría un preciosismo que excede la experticia de los autores del presente trabajo– el número de supuestos heroicos que implicaría involucrar otras variables, y sus correspondencias intertemporales, crecería exponencialmente. Repetimos, no parece ser la econometría, al menos en su desarrollo actual, la herramienta del pronóstico acertado sobre el devenir estatal.

Es que para que estos modelos funcionen y tengan potencia predictiva, los datos del pasado deben tener baja variabilidad de por sí, y además debe suponerse un futuro y un tránsito hacia él igualmente estables. La inexistencia de estos atributos inutiliza en buena medida los dispositivos basados en proyecciones históricas, por más que, como en nuestro caso, se usen herramientas de “suavizado”.

Variables sobre las que se va a trabajar

Como vimos en la sección 4.3 del libro, los indicadores de gasto y de deuda ocupan un lugar clave para en el devenir estatal. En la citada sección se hicieron previsiones asignando, arbitrariamente, registros que estimamos como utópicos y distópicos según las diferentes perspectivas bajo análisis. En este anexo, los registros resultarán de la aplicación de un *software* econométrico bajo una metodología que describimos en la siguiente sección.

Trabajamos sobre una serie de datos como porcentajes del PBI que van desde el año 1961 hasta el año 2015, como forma de sortear los avatares inflacionarios y, de esta forma, posibilitar la comparación histórica. En el caso del Gasto Público trabajamos sobre Base 2004 y en el caso de deuda Pública sobre Base 1993.

Los datos fueron tomados de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento cuya fuente es la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda. La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento presenta las transacciones y transferencias entre el sector público no financiero con contenido institucional amplio (Administración Nacional, Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios, Otros Entes Públicos Nacionales y Provincias) y el resto de la economía, y no incorpora las instituciones financieras del gobierno (bancos oficiales).

La citada cuenta es de tipo consolidada, o sea que no computa para la determinación del total de los recursos y del total de gastos, las transferencias y financiamiento intrasector público para evitar duplicaciones.

Las herramientas de proyección

Se trabajó con un modelo econométrico diacrónico, esto es, construido a partir de series históricas para proyectar el futuro sobre la base de observaciones anteriores.⁹⁴

El método utilizado fue el *suavizado exponencial* que surge de proyectar una serie a partir de promedios ponderados de los valores históricos, donde dichas ponderaciones declinan progresivamente. El *suavizado exponencial* se construye mediante el uso de parámetros que calcula el *software* automáticamente tomando los datos; los mismos funcionan como coeficientes que multiplicarán los valores de la serie. Cuanto más pequeños sean los parámetros resultantes, más “suave” será la proyección resultante. Se obtiene así:

1. Suavizado Exponencial Doble (ES DOUBLE): Realiza un doble suavizado utilizando sólo un parámetro, es decir, el “suavizador” multiplica dos veces la serie. Esto quiere decir que es más apto para series de índole lineal, dado que su cualidad es continuar la tendencia. Este modelo suele utilizarse para series cuyos datos fluctúan en forma aleatoria por encima y por debajo de la media y no poseen componentes estacionales. La fórmula de suavizamiento exponencial es la siguiente:

$$F_t = F_{t-1} + \alpha (A_{t-1} - F_{t-1})$$

F_t = Nuevo pronóstico

F_{t-1} = Pronóstico del periodo anterior

α = constante de suavización

A_{t-1} = demanda real del periodo anterior

⁹⁴ Para el trabajo se utilizó el *software* econométrico E-Views (desarrollado por IHS Markit). Entre los programas utilizados para realizar ejercicios econométricos, el E-Views es reconocido por su eficiencia en el análisis de las series de tiempo. No debe perderse de vista que buena parte de los trabajos econométricos se orienta hacia series de índole intersectorial (por ejemplo: las series de comercio internacional concentran observaciones de variables específicas para diferentes países).

2. Suavizado Exponencial de Holt-Winters (ES HW): Es el mismo procedimiento que el anterior, excepto que utiliza dos parámetros para la proyección lineal (el suavizado exponencial sólo utiliza uno, con lo cual se dice que es más “parsimonioso” –simple–).

3. Los Modelos ARIMA (modelo autorregresivo integrado de promedio móvil): Al igual que los modelos de suavizado exponencial, también utilizan los datos históricos de las series para realizar proyecciones. La componente AR representa la parte autorregresiva del modelo, en la cual se comprende que la estimación surge como resultado de una combinación lineal de las observaciones anteriores. Por otro lado, la componente MA incorpora a la proyección las medias móviles mediante un término independiente y un error producto del arrastre de las observaciones precedentes. A medida que se agranda el horizonte temporal de la proyección, los resultados estimados tienden a la media del proceso. El modelo ARIMA (**p, d, q**) se puede representar como:

$$Y_t = - (\Delta^d Y_t - Y_t) + \phi_0 + \sum_{i=1}^p \phi_i \Delta^d Y_{t-i} - \sum_{i=1}^q \theta_i \epsilon_{t-1} + \epsilon_t$$

en donde d corresponde a las diferencias que son necesarias para convertir la serie original en estacionaria, ϕ_1, \dots, ϕ_p son los parámetros pertenecientes a la parte autorregresiva del modelo, $\theta_1, \dots, \theta_q$ son los parámetros pertenecientes a la parte medias móviles del modelo, θ_0 es una constante, y ϵ_t es el término de error llamado también innovación o perturbación estocástica, esta última asociada más para modelos econométricos uniecuacionales o multiecuacionales. Se debe tomar en cuenta que:

$$\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$$

Para proyectar con esta metodología se utilizó la herramienta “*Automatic ARIMA Forecasting*”, la cual busca mediante iteraciones y según el criterio de selección que se decida emplear, el modelo ARIMA más apropiado para proyectar la serie. Al tratarse de series anuales no se le hizo tratamiento de desestacionalización, pero se emplearon métodos que quitan el componente tendencial mediante la diferenciación.

Los resultados

En primera instancia se realizó una proyección para las series estadísticas presentadas en el apartado 4.3.3., con los tres modelos hasta el

año 2030 utilizando como criterio de selección el error cuadrático medio (ECM). Asumiendo que cada variable de estudio indica una esperanza, el error cuadrático medio (ECM) surge de calcular la diferencia entre la misma y el valor obtenido por las proyecciones de cada modelo.

En otras palabras, si un modelo arroja un menor ECM implica que es más preciso por estar más cerca de los valores esperados. Para afinar los resultados se recortaron las series hasta 10 años antes del último dato disponible para evaluar qué tan distante era el resultado en comparación a los números reales. Los mismos validaron el criterio utilizado.

En cuanto al uso de las series estadísticas, se hacen las siguientes aclaraciones:

- Se asume prociclicidad con respecto al PBI, entendiendo ésta como movimientos en el mismo sentido de las variables gasto público y producto bruto interno. En otras palabras, los movimientos del PBI son proporcionales a los del gasto público.
- Para 1985 no hay datos de Deuda Pública, por lo cual se usó el promedio del año anterior y el siguiente.
- La serie de Deuda Pública consiste en el *Stock*, no en los intereses. Y se encuentra en relación con el PBI correspondiente al año 1993.

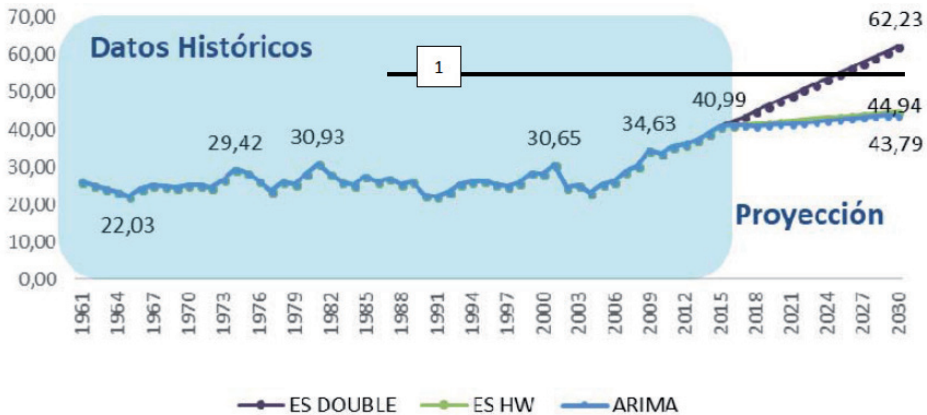
Resultados Obtenidos Si comenzamos analizando el Gasto Público (ver Figura N° 41) los resultados predicen un futuro en consonancia con los escenarios heterodoxos, lo cual es obvio pues, como dijimos, se hacen proyecciones a partir del pasado, y el pasado desde el 2003 en adelante tuvo esa orientación presupuestaria. Esto es así porque al ponderar los últimos datos disponibles –y al tratarse de series de amplio espectro– se pierde la capacidad de captar el ciclo histórico.

En términos de proyección el ES DOUBLE parece mostrar resultados poco verosímiles, ya que predice un crecimiento sostenido llevando el gasto público hasta un rango superior al 60% del PBI. Esta proyección la consideramos poco probable: ya en la sección 4.2 del libro estimamos un umbral máximo del 50% (referencia 1 en la Figura N° 41). La idea es que, *ceteris paribus*, ese porcentaje de gasto público en el producto es insostenible como consecuencia del alto nivel de déficit fiscal o de la presión tributaria; una consecución lineal de los resultados establecía este límite hacia el año 2022.

Las otras dos proyecciones –establecidas usando a) ES HW y b) ARI-MA– muestran un desempeño menos explosivo, pero también creciente: en este caso la proyección podría corresponder con:

1. la imposibilidad de un gobierno ortodoxo de cumplir con sus objetivos de reducción del gasto, o
2. el despliegue de una gestión heterodoxa.

Figura N° 41
Evolución del Gasto Público/ PBI



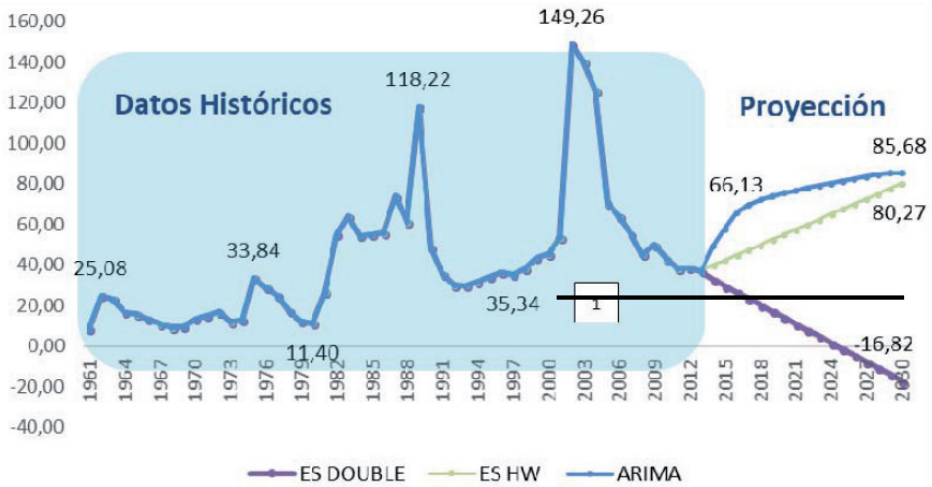
Fuente: Elaboración propia. Datos históricos de Oficina Nacional de Presupuesto.

Observando las proyecciones referidas al *stock* de Deuda Pública (ver Figura N° 42), los tres modelos llegan a estimaciones muy disímiles.

Nuevamente la proyección ES DOUBLE es la menos verosímil, pues manteniendo la tendencia hacia el desendeudamiento, termina con que el Estado, en el año 2030, tendría créditos por más del 16% del producto. En términos generales es difícil pensar que el endeudamiento externo perforaría el 15% del producto (referencia 1 en la Figura N° 42).

Las proyecciones de ES HW y ARIMA muestran una tendencia creciente que parece estancarse en forma asintótica entre un 85% y 90% con respecto al PBI. En este caso, por vías diferentes, reflejarían un nuevo ciclo de endeudamiento, proceso esperado por buena parte de los analistas. Es de destacar que la curva que dibuja el modelo ARIMA guarda bastante relación con la que asumimos que se produciría en el proceso utópico del Dogma Vigente (ver sección 4.3)

Figura N° 42
Evolución del Deuda Pública / PBI



Fuente: Elaboración propia. Datos históricos de Consultora Orlando Ferreres.

Conclusiones

No cabe ninguna duda del potencial del herramental econométrico a la hora de contribuir con sus predicciones en el corto plazo en la toma de decisiones de los hacedores de la política económica.

Pero realizar predicciones a mediano y largo plazo es una tarea plagada de inconvenientes y, más allá de la enorme sofisticación de los instrumentos econométricos, predecir el futuro implica siempre una aventura, sobre todo si nos encontramos frente a un proceso abierto en donde existen importantes diferencias acerca de cómo evolucionarán algunas variables macro y de que es más aconsejable para el país.⁹⁵

Como no se pueden reemplazar muchas de las incertidumbres por certezas, ejercicios como el presente –y otros mucho más sofisticados– si bien permiten escudriñar algunos escenarios potenciales del porvenir estatal, proveen un nivel de seguridad bastante bajo respecto de lo que efectivamente sucederá en el futuro.

⁹⁵ En el fondo, está la polémica sobre si el comportamiento del hombre y los agregados sociales pueden capturarse a partir de leyes causales pasibles de ser formalizadas de manera matemática. Y, si la respuesta fuera positiva, si ya hemos logrado conceptualizar esas leyes.



HORACIO CAO

Es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset de (España). Es subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP/FCE/UBA). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido director del INAP y ha ocupado cargos de conducción varias provincias argentinas. Desde hace más de veinte años es docente e investigador de diferentes universidades, publicando una pluralidad de libros y trabajos de investigación en temas relacionados con el Estado y la Administración Pública.

Desde siempre, la posibilidad de anticipar y construir el futuro ha sido uno de los desafíos más atractivos para la humanidad. La ciencia, como pieza clave de la presente era, tomó tempranamente el reto y, en el área de las ciencias sociales, buscó desarrollar métodos y conceptos que emularan los éxitos de la física y la astronomía.

El largo cúmulo de fracasos hizo replantear formas y abordajes. Hoy aparecen como más promisorios los dispositivos que se centran en arquitecturas sociales -la promoción de consensos, la construcción colectiva, la búsqueda de visiones compartidas- que las que se basan en resultados obtenidos en un gabinete, más allá de que la enorme capacidad de procesamiento de datos sea una herramienta enormemente valiosa.

En esta línea de trabajo, a lo largo del libro, interpelamos las diferentes perspectivas para que hagan explícito el Estado y la Administración Pública que vislumbran para el futuro en Argentina.

¿Se debilitará en su función de articulador social en manos de otros instrumentos colectivos o del mercado, o se retomará un liderazgo potente equivalente al del pacto keynesiano?

Y la oficina estatal, ¿se automatizará a un ritmo similar al de la industria, o mantendrá su formato clásico basado en la respuesta personalizada al ciudadano o como cliente de servicios públicos?

En cada respuesta encontraremos trazas doblemente fecundas pues, como siempre, adelantar el porvenir nos permite anticipar -y solucionar o al menos mitigar- amenazas y potenciar posibilidades. Pero a la vez, cuando nos hablan de ese futuro, cada perspectiva nos cuenta cuáles son sus valores, sus miedos y esperanzas de hoy.

En ese mundo se pueden llegar a entrecruzar dogmas antiguos que reviven, caminos que están serpenteando cornisas y regresos insospechados de pasados aún no explicitados totalmente.

En síntesis, quienes se atreven a seguimos en este viaje hacia adelante, verá cómo se entrelazan, se contradicen y acuerdan las diferentes lógicas y visiones que disputan por construir un futuro para el Estado y la Administración Pública, que es pensarlo para la sociedad toda.



GUSTAVO BLUTMAN

Es licenciado en Ciencia Política y licenciado en Sociología. Magister Scientiarum en Administración Pública. Doctor en Ciencias Económicas y Pos doctor Facultad de Ciencias Económicas - UBA. Es Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP/FCE/UBA). Profesor titular de Administración Pública, y de Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como consultor en organismos públicos y con una vasta trayectoria como director de proyectos de investigación en temas de Estado y Administración pública con gran cantidad de publicaciones en esa temática.

GUSTAVO BLUTMAN
HORACIO CAO

El futuro del Estado en la Argentina

EDICON
FONDO EDITORIAL CONSEJO

consejo

Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



EDICON
FONDO EDITORIAL CONSEJO