

## **Escenarios del Estado y la administración pública: modelos para pensar Argentina al 2030**

**Gustavo Blutman**

### **Propuesta**

El presente trabajo puede considerarse un *work in progress*<sup>1</sup>. Siempre que uno intenta hablar sobre el futuro seguramente será un trabajo en progreso que buscará transformar o adaptar las hipótesis y los objetivos a medida que las coyunturas se vayan modificando. Esto no significa que no se pueda pensar el futuro analizándolo en base a metodologías que nos permitan delinear estrategias para mitigar las debilidades y amenazas y motorizar acciones para mejorar las condiciones de la sociedad.

La presente propuesta apunta a reflexionar sobre parte del instrumental conceptual, teórico y metodológico disponible para pensar el futuro del Estado y la Administración Pública en la Argentina hacia el 2030. Este pensamiento debe estar validado a partir de metodologías sistemáticas de análisis; no tiene que ser especulación, pensamiento mágico, ni adivinación. Los estudios que venimos llevando a cabo derivan al menos en tres escenarios posibles pensados para el 2030: uno pesimista o distópico, otro tendencial o neutral y el tercero optimista o utópico.

Dada la complejidad del análisis, se comenzó a trabajar sobre la base de dos dimensiones, Estado: con las variables sistema político, capacidades estatales, interjurisdiccionalidad, vínculos con la sociedad y el mercado; y otra direccionada a operacionalizar variables centrales de la administración pública: servicio civil, innovación y desarrollo tecnológico, gestión administrativa, gestión financiera y presupuestaria y planificación.

El futuro no es el destino. Por eso hay que construirlo, deconstruirlo y reconstruirlo, pero marcando el horizonte. El objetivo no es esperar sino actuar en sentido propositivo. Los planteos no son definitorios sino de mejora continua, flexibles, maleables. Actúan como prototipos evolutivos, es decir, pueden ir creciendo y mejorándose. Son disparadores para el pensamiento y la acción. Lo utópico hay que proyectarlo como realidad y lo distópico, aminorarlo.

### **Procesos del Estado y la administración pública<sup>2</sup>**

Nos proponemos en este apartado incorporar algunos elementos teórico-históricos que colaboren en la visualización a futuro del Estado y la Administración Pública. Gran parte del debate del sector público en la Argentina ha estado signado por la idea del papel del Estado. Desde los enfoques más intervencionistas en el primer período peronista, a los más liberales de la década del 90.

Un primer movimiento ocurrió a partir de la crisis del 30, cuando 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.

---

<sup>1</sup> Trabajo basado en la investigación del PICT 2013 N°1420 de la Agencia de Ciencia y Tecnología y del Ubacyt 2014-2017, Buenos Aires, Argentina.

<sup>2</sup> En base a Blutman-Cao, Revista Aportes. “Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado”. Asociación de Administradores Gubernamentales. Año 18. N° 30. Diciembre 2012. ISSN 0328-5855.

Con la dictadura militar impuesta por las armas en 1976, pero sobre todo a largo de los años 90, se hizo hegemónica una perspectiva diferente: el Estado era parte del problema –no de la solución- y su ajuste era imprescindible para que pudieran surgir potentes sociedades civiles y dinámicas economías de mercado.

No puede dejar de vincularse la enorme ascendencia de este discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada de muchas corrientes históricamente refractarias a la idea de achicar el Estado– con un contexto signado por la debacle del mundo soviético y del Estado Benefactor.

Los contenidos concretos del ajuste estructural han quedado resumidos para la historia con un decálogo conocido como Consenso de Washington.

La crisis del 2001 en Argentina es catalogada de manera desigual. Mayoritariamente es vista como el momento del ocaso del régimen de acumulación desplegado a partir de la segunda mitad de los 70. El mismo se caracterizó por la hegemonía del capital financiero y el despliegue de políticas pro mercado. Según esa visión, la crisis de principios de milenio abre una nueva etapa en todo el subcontinente, en donde se suceden gobiernos que, con características propias en cada caso, comienzan a construir un sendero de ruptura con el orden neoliberal.

Vemos también que se postulan como aún vigentes una serie de textos que proponen variaciones menores a los principios y recetas de Reforma del Estado que se propusieron en la era neoliberal. Quienes los sostienen, plantearán que no estamos realmente frente a un nuevo paradigma, que las variaciones son mínimas sobre políticas que han sido convalidadas en todo el mundo y que sólo hay un *aggiornamento* a los tiempos actuales. Una contracara de los primeros, se plantean la tarea de renovar el herramental conceptual para aprehender lo que, es una nueva etapa del Estado.

Como señalamos, durante los 90 la Argentina llevó adelante un conjunto de políticas recomendadas desde el ideario neoliberal y sugeridas por los organismos multilaterales de crédito. La síntesis más recorrida de estas recomendaciones fue el decálogo conocido como Consenso de Washington, que postulaba: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulación, fortalecimiento del derecho de propiedad (Williamson, 1990).

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados de manera directa por Francis Fukuyama con su polémica conceptualización del “fin de la historia”. En ella se postulaba a la democracia liberal como una aspiración uniforme compartida universalmente y la economía de mercado como el orden económico legitimado en todo el mundo. (Fukuyama, 1993: 15, 16 y 17).

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

Dicho de otra forma: los abordajes neoliberales consideran que, si bien los mercados de los países subdesarrollados son imperfectos, sus Estados son todavía peores, por lo que las intervenciones públicas sólo agravarían las cosas. El corolario es que hay que dejar que surja el mercado y luego su carácter autorregulado y autopropulsado expandirá la sociedad de mercado –y la modernización y bienestar consecuente- a todo el país.

En síntesis, se argumenta que la existencia de fallas de mercado no justifica la intervención estatal, ya que la intervención correctora tiene costos que son, por regla general, más altos que los ocasionados por una falla de mercado. En tal sentido, se evalúa que la intervención del gobierno es superflua y generalmente es el responsable de los problemas macroeconómicos. Para la solución de las fallas de mercado se propone "más mercado", clarificando derechos de propiedad y desarmando la estructura burocrática del sector público para instalar circuitos con formas mercantiles; estas posturas vinculan directamente este enfoque con los abordajes del *New Public Management*.

Avanzada la década de los 90, comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban varios 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 políticos y económicos. 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.

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

De esta forma, el Banco Mundial en uno de los trabajos más difundidos sobre el tema (1997: 46) estableció “... *cuatro mensajes básicos para los encargados de formulación de políticas:*

1. *Todos los Estados... deben respetar fomentar y aprovechar la iniciativa privada y los mercados competitivos.*
2. *Los Estados con escasa capacidad institucional deben ante todo dedicarse a proporcionar los bienes y servicios puramente públicos que los mercados no pueden ofrecer (...)*
3. *La credibilidad es fundamental (...)* Los Estados deben... (garantizar) *a las empresas y los ciudadanos que... las organizaciones estatales... se mantendrán dentro de los límites fijados por los medios fiscales disponibles.*
4. (...) *A medida que se desarrolla la capacidad institucional, los Estados pueden emprender programas colectivos más difíciles (programas encaminados a promover los mercados, por ejemplo) y aplicar a las acciones de interés colectivo instrumentos eficientes pero difíciles de administrar como mecanismos normativos de vanguardia.”*

La función principal del Estado es, entonces, facilitar y expandir las relaciones mercantiles; no casualmente el Informe del Banco Mundial del año 2002 se llama “Instituciones para los mercados” (no para el desarrollo, para bajar la pobreza, para alcanzar objetivos nacionales). El ideal es el mercado, ya que sus características generales minimizan los costos de transacción; el Estado está subordinado a aquél y sólo tiene razón de ser en la medida en que lo protege y favorece.

No deja de resaltarse –tanto por 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. A partir de la crisis de principios de este siglo se despliegan en Argentina y buena parte de toda América del Sur una serie de conceptos que impugnan la experiencia neoliberal y rebasan la crítica que esbozan las aproximaciones neo-institucionalistas. Estas aproximaciones parten de considerar que el *crack* económico, social y político de estas sociedades está indicando una nueva situación epocal, asimilable a las disparadas por la crisis del comercio exterior en el 30 o del petróleo a inicios de los 70, y que demarcan, simbólicamente, la separación de fases cardinalmente diferentes.

La nueva época tiene como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el fin del ciclo de hegemonía de la valorización financiera hacia otro en donde la irrupción de China posibilita una reinserción con un perfil más industrial en el mercado mundial- como otros vinculados a procesos propios de América del Sur, en donde finaliza la etapa de reflujo social, abriéndose un nuevo ciclo de movilización y presencia ciudadana que se traduce en el triunfo electoral de varios gobiernos de izquierda y centro izquierda.

Sin embargo, todo el impulso de medidas redistribucionistas no impidió que una oleada de gobiernos de signo liberal comenzara a aparecer en América Latina, generando una contracara a las políticas que venían tomando impulso ligadas a modelos de signo heterodoxo y crítico. En lo que respecta a la faz administrativa del sector público, a grandes rasgos puede decirse que el escenario conceptual sobre la modernización estatal está atravesado por el paradigma del *New Public Management* (NPM) y los aportes neo-institucionalistas. Más recientemente, se incorpora a este debate la crítica neo-weberiana.

Dos fuentes centrales resumen esta propuesta:

- Una perspectiva *gerencialista* que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas
- La otra posición deriva de la nueva economía institucional que discute nuevos principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor.

La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado / Administración Pública, que se emparenta con el par política/administración y reforma del Estado / reforma administrativa – Blutman, 2009) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios.

En diferentes lugares del mundo se está promoviendo una revisión de las recomendaciones del NPM en clave de refundar el estado *weberiano* burocrático (algunas corrientes denominan a este modelo *New Weberian State*). Esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión, llamado también el *big bang* paradigmático de los modelos de gestión (Felcman, en Felcman y Blutman, 2011: 43).

En el caso de América Latina, la crítica *neo-weberiana* ha sido disparada por:

- La inexistencia de burocracias racionales y legales que sean el punto de partida para las políticas de NPM, y
- el bajo resultado de la implementación de modelos gerenciales.

En efecto, se considera que en América Latina por lo general no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales".

El *New Weberian State* se plantea como agenda renovadora de la burocracia. Siguiendo los análisis de la crítica neo-weberiana al NPM, la burocracia es un piso que debe construirse, una estructura básica imprescindible para desde allí plantearse abordajes post-burocráticos. Si bien el abordaje tecno-burocrático tiene alguna presencia en la discusión de ideas en la administración pública, hay elementos para pensar que esta perspectiva no es la más relevante para la época.

En este marco teórico histórico se montan las posibilidades de continuidad a futuro de estos modelos a la aparición de nuevas miradas respecto del Estado y la Administración Pública. Si bien las capas que se van sumando son posibles de desmontar, el asentamiento de determinadas acciones a veces dificulta las transformaciones gubernamentales.

Comencemos por repetir algo ya dicho al principio: el futuro no está determinado completamente ni es totalmente libre; si bien existe una cierta racionalidad en el funcionamiento del todo social, el azar y las limitaciones para obtener y gestionar información -y el de nuestros desarrollos conceptuales para procesarla y analizarla- llevan a que las previsiones siempre sean incompletas.

En estas limitaciones están, asimismo, las promesas. El porvenir aparece como un espacio de libertad, poder, voluntad; un espacio de imaginación y creatividad. Esta libertad para proyectar el porvenir no es un ejercicio libre e inocente, sino que está cruzado por intereses, condiciones materiales, prejuicios e historia. No es menor el poder que se adquiere si se tiene la capacidad de proyectar la propia visión al conjunto, y esto no sólo tiene implicancias futuras, sino que las medidas que se diseñan para el presente están influenciadas por lo que se quiere del mañana.

Lo utópico o distópico entonces comienza a cobrar sentido desde el mismo posicionamiento de actores, especialistas y el ciudadano. Todos ellos, con sus respectivos lentes ideológicos, establecen los parámetros políticos y valorativos en su mirada de futuro. Estas visiones van permeando todas las variables de nuestro escenario estatal; de esta forma, la disputa por la colonización del futuro se traduce en una puja por las medidas concretas del presente.

### **El encuadre metodológico**

El diseño original de la investigación, de características exploratorias y en menor medida descriptivas, se basó en la recolección de datos primarios, así como el relevamiento de datos secundarios, en una triangulación metodológica que incluyó la utilización de técnicas de perspectivas teóricas de enfoques cualitativos y cuantitativos.

Se propone partir de una situación actual, resumida más arriba, y desde allí orientar la mirada al 2030; un horizonte temporal que habitualmente se toma en torno a temas de Estado y Administración Pública (Vitale, 2012; Montero Olivares, 2014; Ramio Matas, 2015).

Siguiendo un marco conceptual, se dividió el análisis en de dos dimensiones: una dedicada a las temáticas de Estado y otra direccionada a operacionalizar variables centrales de la Administración Pública. Mientras la primera toma en cuenta principalmente los cambios sociopolíticos, la segunda se centra en las transformaciones administrativas y tecnológicas. Cabe anticipar que se desestimaron los análisis sectoriales del Estado -salud, educación, sector agrario, industrial, entre otros- ya que la incorporación de tales variables resultaría en una complejidad inmanejable.

En cuanto a la prospectiva en sí, las mismas se realizaron de la combinatoria de diferentes metodologías, a saber:

- Revisión bibliográfica.
- Entrevista a expertos y a personalidades.
- Utilización de *softwares* econométricos cuantitativos.
- Utilización de *softwares* de análisis de discurso cualitativo.
- Síntesis de variables seleccionadas.

Dado lo breve de este trabajo, solo destacaremos algunos de ellos.

### **Aproximaciones a los estudios prospectivos**

La prospectiva se presenta como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir, bajo la presunción de que es posible construir escenarios futuros alternativos factibles, seleccionar aquel que axiológicamente es considerado mejor, y desplegar una estrategia para alcanzarlo. Este proceso se realiza, no en base a intuiciones parciales, sino a través de métodos sistemáticos de investigación y análisis

Su fundamento no es el de buscar el criterio de verdad en la correspondencia entre un futuro y la realidad, sino el de estimular la capacidad de elaborar una senda de respuestas a circunstancias previsibles, de forma tal de que ninguna de ellas trunque el horizonte utópico. Se trata de anticipar o tener preparadas buenas respuestas para cuando se presenten los problemas. Dicho de otra forma: *“El objetivo de la prospectiva no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial es... ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado”* (Vitale et al. 2016: 21).

Buena parte de la calidad de los estudios prospectivos se vincula con la capacidad de anticipar los cambios sociales a través del tiempo. Hacer prospectiva implica elaborar hipótesis sustentadas -con rigor en el método, el proceso y el contenido- sobre futuros plausibles.

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

Los futuros posibles y probables se determinan al aplicar una metodología sistemática 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 implicancias, igualmente importante es delimitar con claridad que consideramos que no es prospectiva (Alonso Concheiro, 2014: 4):

- *Predecir* (anunciar algo con certeza que sucederá).
- *Adivinar* (anticipar lo que ocurrirá en el futuro por medio de agüeros o sortilegios).
- *Augurar* (anticipar lo futuro por el canto o vuelo de las aves, las cartas, las entrañas de los animales, y otros métodos similares).
- *Pronosticar* (conocer anticipadamente lo futuro por ciertos indicios).
- *Profetizar* (anunciar el futuro en virtud de un don sobrenatural).

Los estudios de prospectiva se dirigen a una gran variedad de dimensiones de la vida social y se caracterizan por diferentes escuelas y enfoques que ofrecen una amplia pluralidad de puntos de vista, paradigmas e instrumentos. Medina Vásquez y Ortegón (2006) hacen notar que el derrotero histórico y el presente de cada una de estas perspectivas ha surgido bajo el imperativo de situaciones contextuales. Sin ir más lejos, en el trabajo "América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros" el primer remarcado del libro refiere a la volatilidad como elemento característico de los próximos 15 años (BID, 2016: 32 y 33), visión que no puede escindirse de la estela de la crisis abierta en el año 2008. Otro elemento de influencia paralela e interdependiente se vincula con el creciente volumen de información accesible y el desarrollo de tecnologías cada vez más sofisticadas para su tratamiento. El perfeccionado de nuevas herramientas va abriendo otras posibilidades y genera un reacomodamiento en los distintos enfoques teóricos.

Entre los estudios vigentes en la actualidad encontramos rótulos tales como elaboración de pronósticos (*forecasting*), prognóstica, mellontología, futurología, prospectiva, estudios de los futuros, investigación de futuros, previsión (*foresight*), anticipación. Cada una de estas denominaciones implica un matiz diferente en términos teóricos, metodológicos y de objetivos. Nuestro primer principio en el análisis del futuro es la consideración de que no hay una estructuración rígida de la realidad en el sentido de que a partir de ésta pueda establecerse una concatenación necesaria entre todos los acontecimientos. De igual forma, se rechaza todo determinismo rígido, así como todo finalismo teleológico. En nuestro abordaje, el futuro no tiene el carácter de necesario, ni se lo trata como un espacio unidimensional, con un único curso posible. Esto no implica un nihilismo absoluto.

Ahora bien, esta "normalidad" no impide la ocurrencia de hechos excepcionales, que más allá de todos los ajustes metodológicos son imposibles de prever. Este concepto de imprevisibilidad fue desarrollado por Taleb a partir de la metáfora de *Cisne negro*, remitiendo a la imposibilidad de controlar todas las variables del proceso social<sup>3</sup>. ¿Qué es un cisne negro?: "Es un suceso

---

<sup>3</sup> Antes del descubrimiento del primer cisne negro, todos los cisnes eran blancos; una afirmación incuestionable que las pruebas empíricas parecían confirmar en su totalidad. La falsedad de la afirmación confirma la limitación en la forma de construir conocimiento en base a la observación o la experiencia.

*improbable, sus consecuencias son importantes y todas las explicaciones que se puedan ofrecer a posteriori no tienen en cuenta el azar y sólo buscan encajar lo imprevisible en un modelo” (2009: 27).* En resumen: los escenarios futuros imaginados pueden resultar falsos no por errores metodológicos, sino por la ocurrencia de sucesos imposibles de prever.

Ahora bien, sino infalible, hay una cierta normalidad que es que la que permite la anticipación, la posibilidad de adelantar la trayectoria social, aunque por lo dicho esta anticipación nunca sea infalible. Se puede pensar en términos pesimistas, tendenciales u optimistas, pero siempre es posible marcar un horizonte, una utopía; el objetivo no es esperar lo que nos depara el futuro, sino actuar en sentido propositivo.

Existen diferentes formas de llegar a los futuros deseables o preferidos. Puede ser a partir de las demandas de la sociedad -en alguna medida, las elecciones tienen algo de esto-, pero también pueden construirse a partir de la opinión de expertos, de algoritmos econométricos o de estrategias empresariales. Cada uno de ellos tiene una metodología diferenciada para definir las metas y valores que sostiene.

Siguiendo lo dicho hasta aquí, una de las metodologías más usuales tiende a trabajar con tres tipos diferentes de "futuro" (Alonso Concheiro, 2014: 28, Medina Vázquez 2014: 22):

- Probable: que hay buenas razones para creer que se verificará o sucederá. Es el 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, ocasionalmente, colocado al arbitrio por un experto.
- Posible o plausible: que puede ser, existir o suceder, con apariencia de verdad. Un escenario posible surge de la exploración de alternativas mutables, sujetas a incertidumbres y rupturas o discontinuidades.
- Deseables: que son axiológicamente virtuosos, que su materialización es deseable, que son preferidos a otros. Frecuentemente se refieren a un escenario objetivo, un óptimo que se busca. Según buenas prácticas éticas, los valores y criterios que hacen preferente este futuro deben hacerse explícitos.

### **Las grandes líneas a nivel mundial**

No es el objetivo del trabajo hacer un recorrido exhaustivo por los diferentes futuribles desarrollados por expertos e instituciones, sino más bien realizar un extracto de los principales escenarios y remarcar algunos elementos diferenciados que se aprecian en ellos. Hay una mirada hegemónica desplegada por los futurólogos ligados al establecimiento y los organismos internacionales y multilaterales de crédito. Tomando como horizonte el año 2030, plantean que, sin estar exentos de tensiones y problemas, continuará la expansión del estilo de vida ligado al capital, entendido como globalización, apalancada por la profundización de la expansión monetaria a través de la internacionalización de los mercados (CEPAL, 2017; BID, 2016; OECD, 2016).

Haciendo un resumen de los principales escenarios futuros desarrollados por estos organismos internacionales, se destacan los siguientes elementos (Bitar, S. 2016):

- Nuevos desarrollos tecnológicos: que seguirán transformando nuestra vida cotidiana y cultural.
- Evolución social: las mejoras en el acceso a la educación -universalización de la alfabetización, igualación de los niveles educativos entre hombres y mujeres, marcado



aumento de la demanda de educación superior- y el crecimiento en el uso de Internet (aunque todavía con importantes brechas territoriales), extenderá una cosmovisión de clase media urbana en la sociedad. Así, se incrementarán demandas de participación, defensa y promoción de los derechos políticos y se extenderán las demandas de género.

- El cambio climático: las alzas de temperatura, las variaciones pluviométricas, la elevación del nivel de las aguas en zonas costeras, las inundaciones y los tornados son algunas de las consecuencias previsibles del cambio climático. El derretimiento de glaciares, el desplazamiento de la actividad pluvial y el agotamiento de los acuíferos llevarán a crisis en el abastecimiento de agua y, consecuentemente, a dificultades de algunos países para garantizar la seguridad alimentaria.
- Los cambios en la demografía mundial: serán notorios particularmente en tres elementos: a) la citada preeminencia de las clases medias, b) un ascenso de las migraciones y de las tensiones interculturales consecuentes, y c) un envejecimiento poblacional que podría contraer el ahorro, afectar la productividad y generar creciente necesidad de recursos para financiar la previsión y la salud.
- La era de las megalópolis: en 2030 cerca del 25% de la población y el 60% del producto se generará en las 600 mayores ciudades del mundo. Habrá fuertes presiones sobre órganos estatales locales en pos de planificar las grandes conurbaciones, de forma tal que ofrezcan condiciones de competitividad, orden social, sostenibilidad y gobernabilidad.
- Creciente importancia de los recursos naturales: el citado crecimiento demográfico y económico y el cambio climático provocará que en las próximas décadas se acreciente velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. La incorporación a las clases medias de buena parte de la población de Asia y África, en paralelo a una disminución de la disponibilidad de calorías, propiciará un aumento de precios de alimentos, en particular de algunos de mayor calidad como los productos cárnicos.

Surgen de esta manera una serie de objetivos en el marco de futuribles virtuosos. Uno de los ejercicios de mayor repercusión en este sentido fueron los famosos "Objetivos de Desarrollo del Milenio", establecidos por Organización de las Naciones Unidas en el año 2000.

En la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible (2012) se decidió establecer un grupo de trabajo abierto para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible como continuidad de aquéllos. Después de más de un año de negociaciones, el Grupo de Trabajo Abierto presentó su recomendación para los 17 objetivos de desarrollo sostenible, finalmente aprobados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y

fomentar la innovación.

10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
- 18.

El documento, que presenta sin duda objetivos loables, tiene la debilidad de no vincularse a cursos de acción concretos y, en tal sentido, ha sido considerado sólo como un catálogo de buenas intenciones. No podría haber sido de otra manera, pues al buscar el consenso entre múltiples actores<sup>4</sup>, desarrolló un híbrido tolerable para todos y, consecuentemente, con poca sustancia.

Ahora bien, no todos los expertos tienen una visión idéntica en lo referente a los equilibrios mundiales. Muchos descreen que estemos frente a una proyección lineal dirigida hacia una creciente globalización que profundizará la centralidad mercantil y la hegemonía del capital financiero. Inclusive varios de los escenarios desarrollados por organismos internacionales comentan que los bolsones de pobreza y marginalidad pueden alimentar situaciones políticas explosivas y que, en los países pobres con estados frágiles, la escasez de recursos podría devenir en situaciones de inestabilidad política e incluso situaciones de guerra.

Montero Olivares (2014: 357), por ejemplo, considera que la crisis económica que comenzó en 2008 es una crisis de civilización, un hecho histórico que hace necesario un nuevo contrato social a nivel global. En esta línea, Ramio Matas señala un futuro en donde (2015: 4):

- Se produce la crisis de final de ciclo del modelo de economía capitalista.
- Emerge un déficit estructural de liderazgo político.
- Se profundiza 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.

Observado así el panorama, solo nos resta marcar la necesidad de encarar acciones concretas que lleven a buen puerto el conjunto de intenciones propuestas.

---

<sup>4</sup> A diferencia de los Objetivos del Milenio, elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, los objetivos de desarrollo sostenible son el resultado de un proceso de negociación que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU, además de la participación sin precedentes de la sociedad civil y otras partes interesadas.

## La prospectiva de América Latina

Los escenarios latinoamericanos desarrollados por determinadas organizaciones plantean una continuidad y profundización de las economías de mercado con una inclusión paulatina de las crecientes clases medias (BID, 2016; Millenium Project, 2012, CEPLAN, 2015). En cuanto a los renglones negativos, estos trabajos destacan la baja productividad del trabajo, el rol nocivo de las fuerzas populistas y los desafíos que implica el crimen organizado para el Estado del futuro.

En lo positivo, las oportunidades -económicas, geopolíticas- se abren con la integración regional y el potencial 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. En cuanto a los elementos notables que tendrían América Latina y el Caribe hacia el 2030 se mencionan los siguientes (BID, 2016: 18 y ss):

- Seguirá siendo una de las regiones más urbanizadas del mundo, por lo que el manejo de las ciudades será un tema clave.
- Tendrá una demografía favorable, 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, por la consolidación de Asia y el surgimiento de África como importante demandante de alimentos.
- Tendrá el desafío de construir un adecuado modelo de gobernanza ante el peligro de corrupción generalizada y un Estado de derecho debilitado que reduce su capacidad y allana el camino para la inserción en de las organizaciones mundiales del crimen.
- Otro de los trabajos citados, en base a rondas Delphi con varios de los principales expertos del subcontinente, considera que los temas significativos para la América Latina del 2030 serían los siguientes (Millenium Project, 2012: 11):
  - Latinoamérica deviene en el mayor productor de biocombustibles.
  - La manipulación genética se usa en la producción de dos tercios de todos los alimentos.
  - El turismo se quintuplica con respecto a los niveles de 2010 (incluyendo ecoturismo).
  - 90% de la población mayor a 11 años usa Internet.
  - Las migraciones humanas doblan los niveles actuales debido a causas como la escasez de agua.
  - Los glaciares en los Andes se reducen en un 75% con respecto al año 2000 y desaparecen buena parte de las economías ligadas a ellos.
  - Los precios de los alimentos crecen al doble en términos reales (entre otras razones, debido a la producción de biocombustibles a partir de cultivos).
  - El crimen organizado regional podría devenir en estructuras más poderosas que algunos gobiernos.
  - En el marco de estos análisis, Millenium Project (2012) construyó cuatro escenarios para el 2030 en América Latina, usando el eje tecno-económico en la posición vertical y el socio-político en la horizontal. Los cuatro escenarios son presentados a través de simular informes o conferencias realizadas por políticos, académicos, investigadores que nos "hablan" desde el año 2030 y nos comentan cuál es la situación.

Como no es difícil de deducir, los documentos glosados, y dentro de ellos, los cuatro escenarios construidos, se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que los organismos multilaterales consideran como el único camino posible en la actualidad.

En efecto, independientemente de lo candoroso de algunos elementos, los escenarios utópicos y distópicos tienen la mirada tradicional demócrata liberal: globalización liderada por el capital, institucionalismo, libre comercio, la corrupción como inherente al accionar estatal, la idea de una gobernanza relacional, en donde el Estado deja de lado su rol de liderazgo de la comunidad política. Se alcanzan resultados virtuosos con el set de medidas ortodoxas: el libre comercio, una reducción del intervencionismo estatal, el cuidado del medio ambiente, la organización de la sociedad civil en ámbitos virtuales y la transparencia.

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, la educación y de atenuarse fanatismos religiosos, partidarios y nacionalistas, se desarrollará una conciencia y una cultura mundial que permitirá un liderazgo global organizado.

Resumiendo, la utopía es la integración dinámica y plena al mercado mundial, accediendo a todos los beneficios de la globalización sin el distorsionante intervencionismo estatal. La distopía, por su parte, refiere a un país congelado en el atraso y el provincialismo, en cuyos bolsones de marginalidad se reproducen la corrupción y la demagogia que fomentan el florecimiento de la economía delictiva (y, en el caso más extremo de degradación, el terrorismo fundamentalista religioso o político, alimentado por el narcotráfico).

Más allá de los elementos que se pueda aportar en términos de anticipación, el ejercicio es interesante porque muestra la convergencia -en diferentes escenarios- de los miedos y esperanzas de los tradicionales grupos dominantes de la región, alienado con el llamado primer mundo (EEUU/Europa).

En contra de las posiciones citadas surgió todo un abanico crítico que glosaremos en sus contenidos más difundidos en las próximas líneas. Citaremos una heterodoxia surgida desde el propio centro mundial y que conquistó algún grado de homogeneidad en el marco de lo que se llamó la "tercera vía" liderada por los partidos socialistas de Europa hacia mediados de los 90.

En esta construcción se revalorizaron elementos por fuera de lo tradicionalmente político a los que se asignó una incidencia central en el direccionamiento que seguía la sociedad: los avances de la ciencia, la economía, los medios públicos, el ámbito judicial, la esfera de privacidad, los movimientos sociales, etc. Bajo la sombra del fracaso soviético, esta discrepancia -y en sentido contrario a lo que fue la tradición social-demócrata durante el período del Estado Benefactor- rechazará la centralidad del Estado, ya que se considera que para el conjunto de la sociedad aparece como irrelevante pues su radio de acción es cada vez más reducido.

De esta forma, tanto la visión hegemónica como esta crítica que estamos definiendo, consideran como obsoleto el sistema de político mundial organizado alrededor de diferentes naciones, que paulatinamente será reemplazado por una gobernanza global (Millenium, 30; BID, 35; Matas, 13; Montero Olivares, 361). Estas visiones heterodoxas ponen en cuestión la gobernanza alrededor de instituciones que promueven la libre circulación de bienes, servicios y dinero. En oposición a él, a la entronización del mercado se oponen "*normas e instituciones (que) tienden a facilitar la cooperación en un marco de conocimiento mutuo y reciprocidad*". Y para más pistas, refiere a que esta cooperación tendrá su núcleo central en el ámbito local (Montero Olivares 361/2. También Matas, 13).

El segundo polo de disenso provino desde la periferia mundial. En nuestro caso particular nos concentraremos en una corriente de pensamiento de histórica influencia en el subcontinente, a la que llamaremos populista o nacional-popular.

Esta perspectiva está compuesta por una serie de valores, abordajes, conocimientos y relatos mezclados en un conjunto poco estructurado. La mixtura se explica tanto por su estatus de saber plebeyo, como por su formación aluvial y policlasista, esto es, por la confluencia de aportes de actores cercanos al anarcosindicalismo y de la Iglesia católica, y del pensamiento democrático popular, socialista, o conservador popular, entre otros.

Más allá de su diversidad, puede decirse *grosso modo* que esta perspectiva describe una forma de nacionalismo basada en la justicia social, la soberanía popular y la autodeterminación nacional, tanto en lo político como lo económico. La utopía populista tiene como motor la construcción de movimientos políticos movilizados tras la superación de los agudos desequilibrios sociales que utilizan como herramienta un Estado nacional activo e intervencionista. La distopía, por su parte, remite a la disgregación territorial y social y la situación de un Estado *fallido* generada por las fuerzas del accionar mercantil.

### Miradas expertas sobre el futuro

Ya resumidos algunos presupuestos teóricos de prospectiva e ideas de destacados especialistas, señalaremos algunos ejes para pensar su uso. Las siguientes son algunas de las variables que se puede imaginar, factibles de analizarse para entender el Estado y la administración pública en el futuro:

Desde la mirada del Estado	Desde la mirada de la Administración Pública
Sistema político Capacidades estatales Interjurisdiccionalidad Vínculos con la sociedad y el mercado	Servicio civil Innovación y desarrollo tecnológico Gestión administrativa Gestión financiera y presupuestaria Planificación

Está claro que estas variables no son las únicas y algunas serán más importantes que otras. Puede haber categorías no contempladas, pero en una primera aproximación y luego de consultas de diferente nivel (personales, académicas, bibliográficas, etc.) éstas son las que más se han destacado y pueden marcar un diferencial hacia futuro.

Sobre la base de este esquema es importante distinguir la relevancia de la variable, la justificación de la elección. También es necesario identificar las dimensiones, categorías e indicadores, cuál es la situación actual, la tendencial e incluir la situación deseable.

El objetivo no es presentar una selección exhaustiva, tampoco polarizaciones entre un mundo optimista o pesimista, o incluso una continuidad sin cambios. La intención es mostrar un conjunto de ideas, aspectos, temas, clasificados en determinadas dimensiones que nos permitan pensar el Estado del futuro y el futuro del Estado. Como hemos señalado, este trabajo es producto de una investigación que tiene desarrollo continuo, por lo que los ítems que se destacan más abajo son solo referencias para futuros análisis. Los mismos son producto de la reflexión elaborada a través de la utilización de un instrumento de recolección de información que fue aplicado a un conjunto de expertos y que permitió la sistematización que se presenta.

## Utopía

### Estado

- Sistema político
  - Mayor interacción entre instituciones y ciudadanos a través de las nuevas tecnologías.
  - Ampliación de derechos a la participación mayor regulación de los diferentes derechos.
  - Estado inteligente.
  - Competencias cuasi-legislativas y cuasi-judiciales orientadas al bien común.
  - Mayor gobernanza con rol protagónico del Estado.
  - Poder central, universal, Estado robusto con tecnología y sistemas de información con una mayor capacidad de control ciudadano.
  - Abordaje integrado de los asuntos públicos dado el aumento de la complejidad de los problemas sociales.
  - Tecnologías al servicio de la política.
  - Participación.
  - Regulación de derechos ciudadanos.
  - Estado inteligente.
  - Estado abierto.
  - Gobernanza.
  - Integración decisoria.
- Capacidades estatales
  - Búsqueda de coordinación intra e interjurisdiccional.
  - Sistemas de medición de la calidad de los servicios públicos.
  - Tecnologías al servicio de mejoramiento de las capacidades estatales. Nuevas tecnologías: robotización.
  - Heterogeneidad de las formas administrativas integradas en un modelo holístico.
  - Estado con una capacidad de almacenar y procesar datos de todo tipo (ciudadanos, empresas, datos migratorios, fiscales, etc.).
  - Heterogeneidad de capacidades institucionales entre organismos.
  - Heterogeneidad entre regiones.
  - Difícil convergencia en el territorio.
  - Desterritorialización de servicios (tradicionales y personales).
  - Desmaterialización de la relación cara a cara entre ciudadano y Estado.
- Interjurisdiccionalidad
  - Profundización del federalismo.
  - Policentrismo del Estado.
  - Agenda en red.
  - Federalismo cooperativo.
  - Tendencia a la deslocalización y descentralización del Estado nacional.
  - Agrupamientos temáticos de provincias y de municipios.
  - Crecimiento de la autonomía municipal.
  - Estado nacional con grandes organizaciones con capacidad de intervención distribuidas por todo el territorio.
  - Ordenamiento de la relación Nación, Provincias y municipios en términos de reglas fiscales. Mejora en el sistema de co-participación federal.
  - Dispositivos tecnológicos y de procedimiento y protocolo vinculados con reglas de compartir.
  - Información entre Estados.
  - Conformación de patrones de acción conjunta que nuclea otras agencias con un abordaje más integrado de los asuntos públicos (impulsado por el cumplimiento de estándares

internacionales).

- Agencias regionales.
- Pacto federal renovado: competencias provinciales mejor delimitadas.
- Vínculos con la sociedad y el mercado
- Orientación al ciudadano con calidad de servicio.
- Medición cualitativa y cuantitativa de los servicios al ciudadano.
- Gobierno mundial de lo común, humano e inclusivo.
- Alta injerencia del Estado dada la mayor complejidad de las sociedades.
- Crecimiento en el grado de intervención del Estado frente al mercado.
- Estado más presente y proveedor de servicios y regulaciones.
- Espacio creciente para la sociedad civil y crecimiento de espacios de co-producción.
- Relevancia mayor de las organizaciones de la sociedad civil.
- Gobierno abierto.

### **Administración Pública**

- Servicio civil
- Sistema meritocrático.
- Capacitación: de la generalización a la especificidad.
- Flexible en el tiempo, espacio, funciones.
- Mayor diversidad en género, raza, religión.
- Evaluación de competencias exigente: *asesment center* o centro de evaluación.
- Mayores requisitos y calificaciones.
- Desafío de desarrollo de la alta gerencia pública y fortalecimiento de la tecnoburocracia.
- El empleo público tendiente al teletrabajo.
- Oficinas móviles.
- Reorganización en dotaciones óptimas, reasignación de personal entre ministerios y organismos.
- Capacitación permanente.
- Fortalecimiento de mandos medios/gerentes públicos.
- Salarios ligados al desempeño.
- Sistema de evaluación integral.
- Fuerte estrategia de capacitación ligada a: conocimiento del Estado y de sus procesos de producción y muy fuerte en términos de valores.
- Innovación y desarrollo tecnológico
- Agilidad en la relación con el ciudadano.
- Despapelización.
- Teletrabajo.
- *Big data* del sector público, especialmente en los sistemas de recaudación.
- Flexibilidad en términos de la tarea.
- Estado con más tecnología de la información.
- Estado digital.
- Shock modernizador en los múltiples niveles el Estado.
- Difusión de la tecnología
- Desterritorialización de servicios.
- Gestión administrativa
- Decrecimiento del aparato público físico.
- Agencialización.
- Tercerización.
- Oficinas virtuales.

- Despapelización.
- Nueva cultura organizacional.
- Subcontratación de lo no esencial.
- Shock tecnológico en las organizaciones.
- Desmaterialización y desterritorialización de la gestión de servicios (sujeto a la conectividad de la población, capacitación del personal).
- Organización del Estado más pragmática y ecléctica en relación a los tipos de reforma (espacios de burocracia weberiana con espacios de contractualidad).
- Crecimiento de espacios de co-producción entre el Estado y OSCs para la gestión administrativa.
- Gestión financiera y presupuestaria
  - Sistema presupuestario más flexible, más adaptado a una planificación dinámica.
  - Presupuestos por programa con indicadores claros.
  - Presupuesto por programa con base a buenos sistemas de información (para adaptarse a un ambiente incierto).
  - Planificación por objetivos.
  - Gestión de resultados.
  - Interactividad.
  - Participación en la planificación social, política, económica.
  - Planificación sectorial: educación, salud, desarrollo industrial.
  - Fuertes desafíos a la coherencia, coordinación e integralidad de las políticas públicas.
  - Mejora de los instrumentos de gestión pública condicionada a las condiciones políticas, burocráticas y contextuales.
  - Planificación y evaluación más dinámicas (a partir de una mejor disponibilidad de información).
  - Planificación como sistema de asignación de responsabilidades.
  - Necesidad de un sistema de planificación formalizado e integral.

## **Distopía**

### **Estado**

- Sistema político
  - Mayor control del Estado.
  - Estado vigilante.
  - Estado policía.
  - Estado panóptico.
  - Capitalismo menos regulado con un Estado con mayor control en lo impositivo, en lo social, en lo policial, en lo jurídico.
  - Conflicto controlado con los sectores populares.
  - Pérdida de las capacidades nacionales y de absorción de un conjunto de funciones y facultades por instancias supranacionales.
  - Péndulo Estado-mercado en función de las trayectorias electorales de los partidos que se encuentren en el poder.
  - Cambio en las reglas de juego, dado la presión por alcanzar la aptitud con estándares internacionales de gestión.
  - Salto tecnológico: mayor control a los ciudadanos (represión) pero también más control de los mercados.
  - Tres problemas a resolver del Estado capitalista: gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva.
  - Fuerte disputa sobre el rol del Estado (relacionado con el grado de autonomía estatal



respecto a los poderes facticos).

- Capacidades estatales
  - Tensión entre la centralización y la descentralización.
  - El Estado como agencia de empleo.
  - Incapacidad técnica del Estado central.
  - Estado con una enorme capacidad de almacenar y procesar datos de todo tipo (ciudadanos, empresas, datos migratorios, fiscales, etc.) pero con poco uso.
  - Toma de decisiones carentes de sustento técnico.
- Interjurisdiccionalidad
  - Reproducción en las provincias de lo que acontece en el estado nacional.
  - Decrecimiento de la autonomía municipal.
  - Baja relación entre municipios. Debilidad municipal para alcanzar la integración en redes municipales.
  - Diferenciación de municipios (desarrollados /subdesarrollados, avanzados/retrasados, periféricos/centrales).
  - Presencia de Estados centrales sin una fuerte presencia de gobiernos locales.
  - Relaciones condicionadas por apoyos parlamentarios y fragmentación de partidos políticos.
  - Mantenimiento de la heterogeneidad a nivel del territorio nacional.
- Vínculos con la sociedad y el mercado
  - Actores que van conformando un escenario nuevo, pero estructurado y articulado bajo la lógica de reproducción social del capitalismo.
  - Partidos políticos híbridos con ideologías flexibles.
  - Tecnocapitalismo.
  - Proceso de recreación del Estado empresario.

### **Administración Pública**

- Servicio civil
  - Sindicatos atomizados y con menos poder.
  - Sistema elitista basado en los modelos de gestión privada.
  - Medición de la productividad.
  - Tensiones laborales por la tecnología.
  - Contrataciones flexibles.
  - Baja en planta permanente e incremento de contratos temporales.
  - Flexibilización de las tareas del empleado público.
  - Politización en las contrataciones.
  - Precarización laboral en términos de contrataciones (contratos ad hoc).
  - Estado como único empleador.
  - Degradación del empleo vinculado con la prestación de los servicios personales (educación y salud) donde se acumula el 80% del empleo público.
  - Flexibilización en las formas de contratación del empleo público.
- Innovación y desarrollo tecnológico
  - Trabajo realizado por máquinas.
- Gestión administrativa
  - Continuidad del sistema burocrático weberiano.
  - Burocracias y nuevos modelos de gestión combinados.
- Gestión financiera y presupuestaria
  - Condicionamientos externos de organismos internacionales públicos y privados.
  - Elaboración del presupuesto no sigue una discusión de finalidades.

- Ausencia de herramienta presupuestaria como instrumento para la toma de decisiones.
- Falta de respeto por los ciclos de planificación y presupuestación anual y por la presupuestación fidedigna.
- Planificación
- Estado toyotista.
- Planificación carente de visión a largo plazo.
- Ausencia de compromiso con ciertas metas/programas.
- Ausencia de capacidades en las fuerzas políticas para desarrollar una visión estratégica de las políticas públicas.

## **Neutralidad**

### **Estado**

- Sistema político
- Internacionalización del Estado, aparición de nuevas instancias supranacionales.
- Nuevas formas de articulación público-privado.
- Cambios en los partidos políticos: espacios de agencia electoral, con flexibilidad ideológica.
- Papel de la gobernanza y la gobernabilidad.
- Estado intervencionista: políticas y dispositivos administrativos con características propias a cada gobierno.
- Importancia de los realineamientos internacionales.
- Capacidades estatales
- Heterogeneidad entre regiones.
- Importancia de las capacidades estatales provinciales (por ser el ámbito en que se concentran varios servicios públicos).
- Interjurisdiccionalidad
- Relaciones inter municipales.
- Actividad creciente de Consejos Federales y de Consejos interjurisdiccionales.
- Profundización del federalismo. Policentrismo del Estado. Agenda en red.
- Federalismo cooperativo.
- Creación de regiones.
- Vínculos con la sociedad y el mercado.

### **Administración Pública**

- Servicio civil
- Ingresos con mayor rigurosidad.
- Segmentación del empleo público (tradicional y alta gerencia).
- Diversidad en las relaciones de trabajo.
- Mejoras en el servicio civil sujetas al cambio en las condiciones de base. (intentos de implementación de un sistema de alta gerencia con alta calificación y remuneración) que subsista con mecanismos de contratación temporarios dada la prevalencia de funciones de carácter temporario.
- Menor empleo público provincial y municipal.
- Innovación y desarrollo tecnológico.
- Gestión administrativa
- Nuevas burocracias.
- Crecimiento en la creación de agencias dado el crecimiento en el número de problemas identificados como prioritarios por la ciudadanía y convivencia con ministerios multipropósito.
- Modelos de desconcentración administrativa con centralidad en la toma de decisiones.

- Diseño e identidad corporativa son fundamentales en cualquier oficina pública o privada.
- Gestión financiera y presupuestaria
- Control permanente en las diferentes instancias presupuestarias.
- Flexibilidad en determinados sistemas de gestión.
- Planificación
- Diferenciación de la planificación entre nacional, subnacional y sectorial.

Como vemos, algunos puntos se repiten, hay elementos con connotaciones positivas y negativas, hay temas puntuales y otros específicos. La tarea que resta es ampliar la gama de ejes, temas e ideas; detectar los que generan riesgos y eliminarlos o minimizarlos, e impulsar coordinada e integralmente un modelo deseable de Estado y Administración pública con horizontes 2030.

### **Reflexiones finales**

Por lo que hemos visto, la metodología de los escenarios y la prospectiva, lejos de pretender la ingenua intención de adivinar el futuro, parte de la suposición opuesta; esto es, de asumir la dificultad de poder presagiar las consecuencias del futuro.

Mirar hacia adelante nos permite, por un lado, reconocer un posible camino de lo que nos espera, pero también nos alerta sobre momentos negativos posibles. Adelantarse y prevenir a través de la planificación nos permite corregir y mitigar esos momentos a través de una tecnología específica. Son parámetros a considerar con la intención de proyectar acciones que visualicen soluciones con la mirada en el horizonte. No hay determinismo ni destino. El Estado puede derivar en una estructura al servicio de la ciudadanía o, por el contrario, ser el producto de un sistema de control violento. La administración pública por otro lado puede ser el espacio de servicio a la sociedad o un reducto para generar exclusivamente empleo. Las ideas centrales están sobre la mesa, resta reordenarlas y buscar los instrumentos políticos y técnicos para orientar en un sentido propositivo.

Pensar el futuro del Estado y el Estado del futuro nos adentra en un mundo poco explorado. Este tipo de análisis de manera sistemática y estructurada, que permite altos niveles de flexibilidad en función de los contextos, es necesario para estar atentos a lo que nos espera y facilitar la relación entre lo que queremos y lo que podemos ser.

### **Bibliografía**

- ALONSO CONCHEIRO, Antonio (2014). Curso internacional: prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones [presentación de Power Point], ILPES/AECID, 4 a 8 de Agosto. Antigua. Guatemala.
- BANCO MUNDIAL (1997). "El Estado en un mundo en transformación". Banco Mundial. Washington DC. EEUU.
- BID (2016). "América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros". Atlantic Council. BID. Washington DC. EEUU.
- BITAR, SERGIO (2016). "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina" CEPAL UN. Serie Gestión Pública.
- BLUTMAN, Gustavo (1998). "Aproximaciones a la Reforma del Estado". Eudeba. Buenos Aires. Argentina.
- BLUTMAN, Gustavo (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](http://www.eae-publishing.com)
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., (1999). "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy". Collected Works Vol. 3. USA. Edición original, 1962.
- BUCHANAN, James (2005). "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación" Revista Asturiana de Economía - RAE N° 33 – Asturias. España.
- CAO, Horacio (2011). "Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular", publicado en Realidad Económica N° 260 - IADE – Buenos Aires.
- CAO, Horacio, Laguado, Arturo, Rey, Maximiliano (2016). "El Estado en cuestión". 2ª Edición. Prometeo. Buenos Aires.
- CEPLAN (2015). "Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales". Serie "Análisis de tendencias mundiales". N° 1. CEPLAN. Perú.
- CEPLAN (2015). "América Latina imaginando el futuro hoy: los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo". CEPLAN. Perú.
- CORDEIRO, José Luis (2012). Editor y Coordinador General. "Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios". The Millennium Project.
- FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo (2011). *Nuevos modelos de gestión pública*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires. Argentina.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009). "Informe Anual 2009: La Lucha contra la crisis mundial". Fondo Monetario Internacional. Washington DC. EEUU.
- FUKUYAMA, Francis (2004). *La construcción del Estado*. Siglo XXI. México.
- FUKUYAMA, Francis (1993). Disertación en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización". INAP. EUDEBA. Buenos Aires. Argentina.
- MEDINA VÁSQUEZ Javier, BECERRA Steven, CASTAÑO Paola (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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MEDINA VÁSQUEZ, Javier, ORTEGÓN E. (2006). "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe". CEPAL. ILPES. Serie Manuales N° 51. Santiago. Chile.
- MEDINA VÁSQUEZ, Javier (1996) "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones". Serie Ensayos. Documento 32/96. ILPES. CEPAL. Disponible en: ([http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9713/S9600704\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9713/S9600704_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)) consultado 2/5/17
- MONTERO OLIVARES, Sergio (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. Primera edición. Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C.
- MILLENIUM PROJECT (2012). Varios autores. "Latinoamérica 2030: estudio Delphi y escenarios.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2012). "Global trends 2030: alternative words". Disponible en [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends)
- OECD (2016). "Estado Futuro 2016: innovación para las personas". Síntesis de la 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.
- RAMIO MATAS, Carles (2015). "La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050". GIGAPP Estudios / Working papers (wp-2015-08). Instituto Ortega y Gasset. Disponible en: <http://gigapp.org/index.php/publicaciones/workingpapersgigapp98>.
- RUIZ Ana María, VITALE Javier A. (2011). "Prospectiva y Estrategia: el caso del Plan

- Estratégico Vitivinícola 2020 (Pevi)". Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Issn 1852-4605 Agroalimentarios y Agroindustriales N°7 INTA.
- SANDOVAL ESCUDERO, Carlos (2014). "Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina". CEPAL. Serie Desarrollo Territorial N° 17.
- TALEB, Nassim Nicholás. *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Buenos Aires, Paidós, 2009.
- VITALE, Javier (2012). "El futuro ambiental de una provincia: Mendoza al año 2030". The Futures of Agriculture. Brief No. 32 - Spanish. Rome: Global Forum on Agricultural Research (GFAR).
- WEBER, Max (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. Edición original, 1922.
- WEBER, Max (1996). *El político y el científico*. Alianza. Buenos Aires. Argentina. Edición original, 1918.
- WILLIAMSON, JOHN (1990). "What Washington Means by Policy Reform" en Latin American Adjustment. How much has happened? Institute for International Economics. Washington DC. USA.

### **Reseña biográfica**

Gustavo Blutman

Pos Doctor y Doctor en Administración. Magister en Administración Pública. Licenciado en Ciencia Política y en Sociología. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública y Profesor Titular de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Director de proyectos de investigación y autor de libros, artículos y documentos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas.