

Ideas sobre el futuro y la administración pública en América Latina

Gustavo Blutman

Reflexiones conceptuales y metodológicas sobre el futuro del Estado en América Latina

Cambiar el pasado o atrapar el futuro han sido desafíos (casi) imposibles para la humanidad. Focalizarlo en los Estados de nuestra región no se aleja de ese reto. El debate en el que nos embarcamos se centra en destacar algunas ideas para pensar posibles escenarios del Estado y de la Administración Pública para América Latina en los años venideros. ¿Es posible visualizar el Estado y la Administración Pública en América Latina al 2030 con características homogéneas? Las disputas agonales que van más allá de los proyectos podrían remitirnos a disparidades en cada caso. Por ejemplo, la verbalización en campaña no aparece como relato efectivo a la hora de aplicación de políticas que puedan tener consecuencias a futuro. Hay un paso de una situación actual de la región a posibles senderos en las que se bifurcan visiones contrapuestas, discutiéndose las diferentes utopías que como contrapartida son las distopías de otros actores. De todas maneras, nos encontramos ante Estados espásticos que reaccionan tardíamente a los estímulos globales permaneciendo inertes la mayor parte del tiempo. Sacarlos del aletargamiento es una tarea ciclópea.

El marco conceptual de análisis se da en 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. Este trabajo se plantea desde la mirada de la prospectiva y el análisis de escenarios. 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. 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, et al 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 qué no es prospectiva (Alonso Concheiro, 2014: 4): Predecir, adivinar, augurar, pronosticar o profetizar son nociones lejanas a nuestro abordaje. Entre los estudios vigentes 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 decurso posible pero tampoco esto implica un nihilismo absoluto. Para el caso de América Latina los escenarios 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.
- 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 usará 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.

Tomando en cuenta la información precedente, como con recopilación propia, hemos trabajado en otros artículos y publicaciones sobre la base de tres modelos para Argentina (Blutman-Cao et al 2019,). Nos preguntamos si estos son posibles traspolarlos a América Latina. Una primera respuesta rápida termina siendo afirmativa.

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.

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 de 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. Chile es el país de América Latina en que, con rasgos más definidos, se ha aplicado este modelo.

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 representa a esa 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.

Principales tomas de posición frente al Estado de tres perspectivas

Periodo	2019 →2030		
Perspectiva	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 weberiano

Fuente: Re elaboración en base a Blutman – Cao, 2019.

Como vimos existen tres perspectivas ideológicas con mayores probabilidades de concretar su 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.

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.

Un puñado de ideas para pensar el futuro de América Latina

La mirada ortodoxa sobre América Latina prevé la profundización de las economías de mercado y la consolidación del modelo cultural globalizador. Esta posición 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). 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. 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. Gran parte de los gobiernos vigentes en el momento de este artículo representan cabalmente este pensamiento, incluso los que discursivamente pretendían otro modelo. 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 donde 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.

En lo productivo, el elemento que distingue a las personas será su capacidad emprendedora individual. 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). 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.

Sin embargo, las acciones que se desarrollan no desmantelan los estados benefactores de principios de siglo XXI de los gobiernos populistas. Lo que permite pensar que este dogma vigente se encuentra tabicado por importantes ideas de la social democracia y del populismo. En cuanto a la situación mundial, se plantea la construcción de una gobernanza 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 -representado 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 hace algunos años, 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, el 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 de 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 despegue económico y político con democracia digital y en red. Pero para la versión más extendida del Dogma Vigente, éstas son variables dependientes de las reformas pro-mercado, que se reconocen difíciles y sus resultados no necesariamente lineales.

En el subcontinente se recomienda en miras al 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 ocurriera, 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 donde 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.

Esta imagen 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, la elección entre los nuevos modelos de gestión emergentes, y las formas weberianas. 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.

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 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. 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 reflujó 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 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 explicación detallada 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).

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, 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. 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 comenzaran a dar prioridad a la coordinación. 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 faciliten un funcionamiento estatal más coherente.

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 para el 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. 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. 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. Con ello tenemos, un escenario donde las políticas públicas y los mecanismos regulatorios no evolucionan al ritmo progresivo de los crecientes requerimientos sociales y condicionamientos globales, siendo de difícil lectura en la agenda política regional. Lo concreto es que existe una brecha de conocimiento entre regiones y países. Por ello, es imperativo generar un trabajo colectivo a nivel regional, que potencie la disminución de esas brechas a través de la promoción del aprendizaje de pares para recuperar el rol de las instituciones públicas como potenciadoras del desarrollo social. Este trabajo colectivo también debe darse al interior de cada uno de nuestros países porque el futuro se construye con voluntades y con principios como la igualdad y la equidad. Es en ese lugar en donde se hace sumamente necesario promover acciones concretas que generen una visión compartida sobre el futuro del Estado.

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.
- BID (2016). "América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros". Atlantic Council. BID. Washington DC. EEUU.
- BLUTMAN, Gustavo (1998). "Aproximaciones a la Reforma del Estado". Eudeba. Buenos Aires. Argentina.
- BLUTMAN, G. – CAO, H. "El futuro del Estado en Argentina: Escenarios en disputa al 2030. Edicon. Buenos Aires, Argentina.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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>.
- 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).

Reseña biográfica

Gustavo Blutman. Post 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.