

# Sergio Gustavo Astorga

*sergioastorg@yahoo.com*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo

## METAMORFOSIS RECIENTES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA Y SUS ALCANCES EN LA ESCALA SUBNACIONAL

**Resumen:** *En el artículo se realiza una exploración intrateórica diferenciando conceptualizaciones centrales de las teorías críticas del Estado y de la administración pública, focalizando el análisis en una breve visión histórica de la burocracia para pasar a describir, en primer lugar, las implicancias de la llamada “reforma del Estado” en el contexto latinoamericano y de hegemonía de la globalización neoliberal. En segundo lugar, se realiza una sucinta observación del post-neoliberalismo como adaptación de algunos Estados a las nuevas condiciones imperantes de crisis del capitalismo, así como de las rebeliones y los procesos de “refundación del Estado” que se viven en otras partes de la región y que tiene a los movimientos sociales como sus vitales protagonistas aunque en tensión con otros actores de las democracias liberales. Por último, se intenta hacer una mención del patrón de acción en las entidades a escala subnacional en ese contexto de la historia reciente que se debaten entre formar parte de estos escenarios o resistir a las alternativas.*

**Palabras clave:** *Burocracia, Estado, Gestión pública.*

### **Recent metamorphosis of the Latin American State and their scopes at the sub-national level**

**Abstract:** *In this article we perform an inter-theoretical exploration differentiating the main conceptualizations of critical theories of public administration and the State, focusing the analysis on a brief historical overview of the bureaucracy. We then move on to describe the implications of the so-called “reform of the State” in the Latin American context and that of the hegemony of neoliberal globalization. Subsequently, we make a succinct observation of post-neoliberalism as an adaptation of some States to the new conditions of capitalist crisis. In the same way we conduct a brief analysis of the revolts and processes of the “re-founding of the State” that are experienced in other parts of the region in which social movements are their main players even though they are in tension with other actors of liberal democracies. Finally, we attempt to make mention of the entities’ pattern of action at a sub-national level in the context of recent history which discuss whether to be part of these scenarios or to resist to the alternatives.*

**Keywords:** *Bureaucracy, State, public Management.*



## **Metamorfosis recientes del Estado en América Latina y sus alcances en la escala subnacional**

El propósito de este escrito es indagar en forma general en las transformaciones del Estado en estas últimas décadas, para algunos casos de países de la región latinoamericana. Desde una mirada crítica, se intenta dar aportes acerca de los legados contrahegemónicos que se han cimentando en nuestras comunidades, donde la izquierda ha conquistado el poder o donde hace sombra preparándose para esa ocasión.

La crisis del capitalismo global es el punto de partida de nuestra visión. Las luchas contrahegemónicas han puesto en jaque a los postulados omnipresentes del orden neoliberal que parecían carentes de crítica y rebelión.

Foro Social Mundial, ALBA, UNASUR, CELAC se erigieron como protagonistas de la resistencia al neoliberalismo, que supieron aglutinar junto a líderes de la izquierda latinoamericana como Fidel Castro, Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva, Rafael Correa, Hugo Chávez Frías, Néstor Kirchner y Pepe Mujica, de la mano con varios movimientos sociales de sus respectivos pueblos, con discurso y acción política, las políticas necesarias para la transformación y el cambio, preparándonos para la auténtica emancipación mental.

Las confrontaciones recientes con aquellos sectores sociales que se beneficiaron con el modelo neoliberal dan cuenta de una lucha inacabada. Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) llegando a la mitad de la década del 2010 nos dan la muestra de una capacidad de negociación y liderazgo estadista pocas veces vista en la región.

El poder constituyente sobrevuela nuestros pueblos para imprimir los nuevos postulados de un nuevo Estado, superador de las diferencias y la desigualdad, de la injusticia social y la dependencia a las que fuera sometido en estos últimos tiempos.

Como a principios del siglo XX en América Latina, cuando el debate se producía entre la tradición y el reformismo, con convulsiones sociales y políticas y reivindicaciones democratizantes, la Revolución Mexicana, la Revolución Rusa y la Reforma Universitaria; esta década del siglo XXI parece también dejar concretos legados emancipadores.

La siembra del poder constituyente ha dado como fruto



nuevas constituciones, nuevas cosmovisiones y formas de ver el mundo y la sociedad. El retorno al *Ayllu*. Las décadas venideras darán cuenta de estos avances y conquistas. La lucha instalada por el reconocimiento de la diferencia y la alteridad no se apagará jamás. Afrodescendientes, pueblos originarios, jóvenes, mujeres, trabajadores, identidades con diversas preferencias sexuales, han abierto una apuesta al paradigma de la igualdad con diferencias. También la clase obrera se moviliza a pasos agigantados como en otros tiempos.

La *revolución plebeya*, la Revolución Bolivariana y el Buen Vivir dan muestra de las conquistas latinoamericanas recientes, aunque provienen de crisis orgánicas del sistema de partidos y de dominación, dan cuenta de parte de las mutaciones en el Estado en América Latina.

Aún hay desafíos pendientes en los procesos de transformación, la precarización laboral, los enclaves coloniales que perviven, la política minera extractivista, los fondos buitres y la deuda externa, la reforma agraria, la cuestión impositiva, la soberanía alimentaria, la feminización de la política, la amenaza anti-latinoamericana, otros.

En una primera parte de este artículo, hacemos lugar a una presentación de las conceptualizaciones básicas sobre el Estado y de discusiones teóricas sobre la administración pública. En el segundo apartado, referido a la reforma del Estado, se intenta dar cuenta de los antecedentes en el marco del modelo neoliberal reinante en la región, sus orígenes y sus avatares.

En el tercer apartado, nos referimos al posneoliberalismo como una instancia donde cuesta realizar una referencia espacio-temporal dado las diferencias en los procesos políticos vividos en los Estados latinoamericanos. Sin embargo, aquellas luchas contestatarias que ya se inician con el surgimiento del EZLN en México, las luchas bolivarianas, las crisis políticas de fines de siglo pasado y principios de la década del 2000, así como el rechazo regional al ALCA, son sucesos que marcan este proceso. Amerita una mención de las correlaciones de fuerza, la reconfiguración de los escenarios y actores; las nuevas condiciones históricas que supone el llamado posneoliberalismo, algunos aspectos económicos en juego y demás.

La metamorfosis del Estado que se inició por estos tiempos ha implicado no solo una reestructuración

institucional sino también una nueva visión económica, jurídica y cultural. Por otra parte, los movimientos sociales adquieren una centralidad manifiesta en los procesos de cambio. Finalmente, brevemente aportamos algunas ideas de discusión en el contexto subnacional.

## Conceptualizaciones sobre el Estado

En primer lugar, nos interesó introducirnos en el análisis de conceptualizaciones tradicionales consideradas centrales en los estudios sobre el Estado y las administraciones públicas.

Desde un punto de vista clásico, Weber definía al Estado como “una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso de la fuerza física legítima” (Weber, 1996). El Estado concreta su poder o monopolio de la fuerza física, pero también de la “violencia simbólica”, dirá Bourdieu. Esto es el poder objetivo y subjetivo, mediante una serie de instituciones, ejerciendo su potestad sobre la población a la que penetra en un territorio espacialmente delimitado, es a la vez un conjunto de burocracias, sistemas legales u otras organizaciones.

Hace dos décadas atrás Holloway ya problematiza sobre esta categoría que ha sido incuestionada en numerosos estudios de la ciencia política con anterioridad, en especial en las teorías burguesas del Estado y de la administración pública (Holloway, 1993: 8).

Como bien lo señala Hirsch, esta estructura estatal surgió recién con la sociedad burguesa y representa una de sus características estructurales fundamentales. También este autor citando a Holloway (1991) explica que no solo la mera existencia de relaciones de dominación y poder ni tampoco tareas y funciones específicas constituyen el Estado, sino la forma social, en la cual aquellas relaciones se expresan y estas tareas se realizan.

El Estado, pues, es una forma rigidizada –o fetichizada para usar el término de Marx– de relaciones sociales. Es una relación entre personas que no parece ser una relación entre personas, es una relación social que existe en la forma de algo externo a las relaciones sociales. Este es el punto de partida para entender la unidad entre los Estados: todos son formas rigidizadas y aparentemente autónomas de relaciones sociales (Holloway, 1993:11).



El valor (expresado en el dinero) y la forma política (expresada en la existencia de un Estado separado de la sociedad) son las dos formas sociales básicas, en las que se objetiva la interrelación social en el capitalismo, dice Hirsch.

Moncayo Cruz también insiste en el reconocimiento de la historicidad del Estado, donde su historia es indisociable de la vida misma del capitalismo. “Es una construcción social que todos fabricamos y reproducimos sin saberlo y sin pensarlo”. Por otro lado, se observa “el régimen, el bloque de poder, o el gobierno” (Moncayo Cruz, 2012:21).

Por su parte, Ouviaña advierte sobre la necesidad de tener en cuenta las dimensiones del Estado: en tanto relación social de dominación, aparatos estatales, políticas públicas, régimen político y gobierno. Ese Estado ha asumido diversos ciclos en su historia: Estado absolutista, Estado liberal, Estado benefactor keynesiano y Estado neoliberal; aunque el autor llama la atención acerca de la especificidad latinoamericana en este sentido, destacando los rasgos característicos del Estado oligárquico, populista, burocrático autoritario y neoliberal (Ouviaña, 2006).

Naturalmente el poder, o la concentración de poderes del Estado, se realiza en un arco diferenciado de instituciones que ha ido creando a tales fines junto con sus burocracias.

De este modo, O'Donnell afirma que el gobierno constituye:

... las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el Estado (O'Donnell, 2009:2).

Por tanto, el gobierno es el órgano donde reside el poder del Estado de manera manifiesta, puede ser situado en los ejecutivos y sus administraciones, sin dudas encauza la fuerza motora de decisiones de Estado sobre todo plasmado en su vertiente formal u objetivo: órganos, funciones y competencias y en su vertiente subjetiva: las personas que individual o colectivamente ejercen el poder. Precisamente el Estado materializa su capacidad de penetración a partir de funciones diferenciadas que se configuran en un conjunto de burocracias, las cuales, siguiendo a O'Donnell, son organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas,

cuentan con responsabilidades pautadas legalmente y persiguen alcanzar o proteger algún aspecto del “bien o interés, público o común”, siendo la eficacia la medida en que las burocracias se ajustan a las responsabilidades contraídas formalmente (O’Donell, 2008:2).

La sociedad, agente en nombre del cual legitiman la existencia el Estado y el gobierno, se presenta como el grupo humano que interactúa en un territorio común y comparte ciertos objetivos colectivos. En el marco del Estado, la sociedad comprende el factor humano, el motor o causa eficiente a partir de cuyos fines se organiza toda la parafernalia del Estado y gobierno.

El Estado penetra, absorbe y reproduce las relaciones existentes en la sociedad mediante sus órganos de gobierno, ambos elementos constitutivos del Estado.

Aquellas burocracias, siguiendo a O’Donnell, son “organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público, general” (O’Donnell, 2009:2). La burocracia surge en el siglo XIX en Francia e Inglaterra, luego se convierte en un fenómeno extendido en toda Europa y el mundo occidental, siguiendo el proceso de expansión de los Estados modernos cuando fueron dadas una serie de condiciones sociales, económicas, culturales y por supuesto políticas, estrechamente relacionadas con el fin del orden feudal y el comienzo del capitalismo.

Lefort afirma que “la burocracia está al servicio de la clase dominante, puesto que la administración de los asuntos públicos en el ámbito de un régimen dado supone siempre la preservación de su estatuto” (Lefort, 1984:18).

La organización de la administración pública, institucionalizada bajo premisas de meritocracia y legalidad, es un proceso que deviene con el avance del constitucionalismo en el Estado moderno capitalista.

... el sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica (...)el conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar... (Prats i Catalá, 2002:1)

Prats i Catalá fundamenta el sistema de mérito, en



tanto proceso, donde, por un lado todos los ciudadanos son iguales ante la ley y por tanto cuentan con iguales posibilidades para acceder a los cargos y empleos públicos, siendo inadmisibles cualquier tipo de discriminación fuera de los requerimientos exigibles para el buen desempeño; en segundo lugar, la existencia de igualdad de acceso no implica el acceso por mérito; finalmente, aunque la clase política tiende al patronazgo de manera casi natural, lo que implica corrupción, ineficiencias e incompetencias, esta tendencia debe ser corregida por la presión de los ciudadanos que exija la instauración del sistema de mérito; claro que es un proceso gradual que podrá conseguirse de manera incremental.

Oszlak define el servicio civil, concepto también anglosajón, equiparable al concepto de aparato estatal en su conjunto (Oszlak, 2003:42). Y Twaites Rey ya problematiza sobre la cuestión de la burocracia en la historia reciente del Estado. Influida por las tensiones sociales y sus pujas internas que le atraviesan, se encuentran en relación estrecha con el sistema político vigente. Así la lógica técnica y la lógica punteril se encuentran en un dilema que se vive en los Estados.

Ahora bien, es pertinente dar respuesta a algunos interrogantes. ¿Cuáles son las doctrinas principales en la discusión sobre la gestión pública en los ámbitos académicos de los Estados recientes? ¿Cuáles son las características específicas de la administración pública en los países latinoamericanos?

En primer lugar, en algunos países ha subyugado el centro de atención la llamada *Public management* (Estados Unidos); en otros las doctrinas de la administración pública (Francia, Alemania y los países nórdicos) siguen siendo dominantes. En nuestros países, las teorías burguesas del Estado perviven con cierta tensión con aquellas de perfil crítico en ascenso.

En nuestros Estados latinoamericanos, por otra parte, hay coincidencia en torno a los caracteres de la administración pública. En primer lugar, por la continuidad de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. En segundo lugar, falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa (López, 2003). En tercer lugar, nuestras administraciones, en general, han sido permeables a paradigmas o modelos de gestión impuestos en los países centrales, donde el móvil de recomendaciones de organismos internacionales o la ausencia (debilidad o

intencionalidad) de estudios autóctonos, o hasta la represión, colaboró en su aplicación.

Para continuar con el análisis propuesto realizaremos una introducción hacia los principales cambios y transformaciones impuestas por las condiciones histórico-sociales del capitalismo tardío que se han producido en algunos Estados latinoamericanos.

### **“Reforma del Estado” y hegemonía de la globalización neoliberal**

El punto de partida del neoliberalismo en la región estuvo en el golpe militar a Salvador Allende, en Chile (Anderson, 2001; Rodríguez Tinjacá, 2011), y simbolizará una serie de reformas en el Estado con una profundidad y amplitud que pocas veces se ha conocido.

Ya Bourdieu y Wacquant (1998) denunciaban el peligro de la retórica de la globalización, cuando a fines del siglo XX se evidenció un proceso de traslación de conceptos y categorías analíticas en los discursos neoliberales, donde primaron los conceptos aislados, con apariencia técnica, ahistóricos y acrílicos; los *think tank*, los centros de investigación, los organismos de gobierno, las editoriales, el periodismo, el cine, otros contribuyeron a la naturalización de los fenómenos y estos discursos hegemónicos.

Las transformaciones tuvieron como eje al Estado y por ende repercutió sobre las relaciones establecidas tradicionalmente por éste con la sociedad y los mercados.

Significó la salida del modelo que Cavarozzi llamó estadocéntrico, por uno en que el mercado se erigía en principal asignador de recursos y regulador de las relaciones sociales (Medina, 2006:119). La reforma del Estado implicó, entre otras cosas, la transferencia de funciones que antes le eran propias como la prestación de bienes y servicios a manos de los privados, privatizadas con débiles mecanismos regulatorios y carencia de organismos de control. Castells (2001) afirma que los Estados utilizan su poder para abrir la puerta o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información y bienes.

El excesivo aumento de la deuda externa, la fuerte injerencia de un poder del Estado (el Ejecutivo), sobre el funcionamiento de otro (el Judicial) y la drástica y o planificada descentralización de los servicios de salud



y educación al nivel subnacional, fueron otras de las transformaciones vividas en ese período (Medina, 2006: 119).

Para Oszlak (2004) las reformas se dieron de una forma drástica que comprendía medidas de privatización, desregulación, descentralización, tercerización y la reducción del personal estatal. Tales medidas correspondieron a la primera generación de las reformas del Estado. Esta primera generación de reformas no supuso las mejoras en las funciones del Estado nacional, las que se fueron trasladando a las provincias, los municipios, las ONG, etc. Para optimizar su puesta en marcha se requería de una segunda etapa de reformas para superar las condiciones de excesivos formalismos y tecnicismos procedimentales, mejorar la transparencia y la capacidad de *accountability* horizontal en las prácticas innovadoras, incorporación del profesionalismo necesario, etc.

Ouviña (2013) destaca que la reforma del Estado no solo implicó una reforma de puerta adentro, intraburocrática, sino que se corre la frontera entre Estado y sociedad, sobre todo en términos de funciones, roles y modificación de los límites entre lo público y lo privado, reformuló el intervencionismo estatal, qué debe hacerse y qué no en el ámbito estatal o en sus áreas de incumbencias; qué tipo de relaciones jerárquicas o verticales se establecen en las sociedades, las relaciones de poder, la redefinición pública de la agenda estatal. Ouviña distingue entre aspectos materiales (distribución del excedente) y funcionales (división del capital/trabajo) en esta dinámica. Parafraseando a Emir Sader, se impone el modelo de vida estadounidense, auspiciando la emergencia del sujeto consumidor.

También Ouviña nos marca los tres sucesos más significativos de la reforma del Estado. Primero, las transformaciones de las funciones o roles del Estado (a través de las medidas de privatizaciones, desregulación, descentralización y desmonopolización). Segundo, la racionalización de la estructura administrativa del Estado. Tercero, la reducción de las plantas de personal (a través de medidas como el pase a disponibilidad, los retiros voluntarios, prescindibilidad, desestimulación progresiva por reducción de los salarios, congelamiento de vacantes y el planteo de achicamiento del personal en ciertas áreas estatales). Esto impacta no solo en el mundo del trabajo en el sector público

sino además en el movimiento de los trabajadores o el llamado sindicalismo institucionalizado (Bisio, 2010).

Se hicieron evidentes políticas de privatización, políticas de descentralización y políticas desreguladoras.

En el caso argentino, el proceso de privatización pretendía equilibrar las cuentas deficitarias del Estado, mientras que la descentralización de competencias del Estado nacional a las provincias, redefinió el esquema federal. Prestaciones que antes administraba el gobierno nacional pasaron a manos de las jurisdicciones subnacionales y formaban parte de las medidas que establecía el Consenso de Washington, principalmente las políticas sociales como educación y salud (Medina, 2006:125). Se planteó un problema en aquellas provincias, en la segunda fase de reforma, que no contaban con tradición de reforma administrativa e introducción de modernas tecnologías de gestión pública.

El Estado nacional asumió un papel paternalista, tratando de introducir reformas en los niveles subnacionales sin saber a ciencia cierta cómo hacerlo (Oszlak, 1997).

Siguiendo con el caso argentino, a partir de 1989 se pondrá en marcha, lo que mencionáramos con Oszlak, la primera generación de las reformas, que auguraron una reformulación de las relaciones entre el Estado y el mercado a partir de la sanción de Ley de Reforma del Estado y de la Ley de Emergencia Económica (Repetto, 1998:8). A mediados de los noventa se articulará con una segunda reforma del Estado. Desde nuestro punto de vista, la fase de cuestionamientos al Estado ya había empezado en la década de los setenta, junto al discurso globalizador y la necesidad de mejorar su capacidad de administración fiscal y de asignación eficiente de recursos públicos.

Lozano (1994) analizó los programas de propiedad participada en el proceso de desregulación y ejecución de las privatizaciones de las empresas públicas como un instrumento más de la Ley de Reforma del Estado en Argentina. Aportó datos cuantitativos de sus efectos sobre la masa trabajadora. Antes de las privatizaciones las empresas públicas nucleaban a unos 302.600 trabajadores, ya en 1994 solo había 53.600 trabajadores; de las 249.000 bajas, 114.400 se reubicaron en las nuevas empresas privadas, mientras que 103.100 fueron despedidos o sufrieron el llamado retiro voluntario (Lozano, 1994:24). Los programas de propiedad participada, que tuvieron como antecedentes las experiencias



en Inglaterra (British Telecom, 1984; British Airways, 1987) y los Estados Unidos (ESOP, Texaco, Bell South, Polaroid, Xerox) funcionaron como mecanismos de contención a la oposición de las privatizaciones y como estrategia de cooptación, lejos de permitir una injerencia concreta en las decisiones de la empresa.

El proceso de reconversión emprendido por las empresas privatizadas implicó un cambio cultural y atacó el empleo, a través de la reducción del número de trabajadores (retiro voluntario y despidos encubiertos), la sustitución del personal (trabajadores reemplazados, en su mayoría jóvenes con nuevas calificaciones, sin experiencia sindical y política) y la flexibilización contractual (trabajadores eventuales o temporarios, trabajadores extranjeros) (Ximénez Sáez, 1992). Como bien lo señaló Martínez (1994) la reconversión de las empresas implicó además un aumento de la explotación y el disciplinamiento de los trabajadores y las trabajadoras.

A fines del siglo XX empieza a tomar forma y peso el modelo del *New Public Management* (o Nueva Gestión Pública – NGP–), que ya se desplegara en los setenta (en varios Estados centrales) y cuyos elementos característicos son, según Zeller,

... la delegación de la toma de decisiones (mayor poder discrecional a los niveles de menor jerarquía y a los gobiernos subnacionales); la orientación hacia los resultados; la orientación hacia los clientes (la interacción entre el gobierno y los “ciudadanos-clientes” aumenta las posibilidades de adecuación entre las necesidades sociales y los productos institucionales); la orientación hacia el mercado (el incremento del uso de los mercados mejorará los incentivos vinculados con la orientación hacia los resultados) (Zeller, 2003:3).

Estas premisas orientadoras de la NGP propiciarán una flexibilización en las concepciones de las políticas de empleo público. Lo que predomina es la razón de eficiencia y eficacia, teniendo en cuenta la reducción del gasto público y la emulación de ciertos criterios organizacionales propios del sector privado, “...una progresiva utilización del tiempo parcial en los contratos de trabajo para el sector público, como también, una relativización de la seguridad y beneficios especiales que acompañaban la estabilidad de los empleos estatales” (Zeller, 2003:4).

López realizó un estudio sistemático de la NGP que tuvo un carácter rector en las reformas de segunda generación en

los países periféricos. Presentada como las directrices críticas a las propuestas del Consenso de Washington, reformas hacia adentro del Estado (Oszlak, 1999; López, 2003), no tuvo un impacto positivo, desde que no reordenó la interrelación entre funciones políticas y administrativas, sino que sustituyó la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado (López, 2003). La NGP tuvo como antecedentes el Análisis de la Actuación Nacional – NPR– (realizado durante la gestión de Clinton, Estados Unidos), los estudios sobre “Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización” (López, citando a Lawrence R. y Thompson, 1999), los estudios de la OCDE, entre otros.

Cunill Grau (1997) problematiza sobre esta cuestión de tensión entre publicar o privatizar la administración. López asimismo plantea las condiciones específicas en el ámbito de la administración pública que se debe tener en cuenta en vista de la aplicación de herramientas y técnicas de la gestión privada. La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos; las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos; los procesos de creación de valor en el sector público y la dificultad de medir el valor creado por la acción de las administraciones públicas.

También en este contexto surgen estudios sobre las fronteras entre política y administración, entre burocracia y gestión, decisores políticos y administradores, nuevos gerentes-burocracias flexibles-burocracias paralelas, técnicos versus políticos, dilemas que subsisten en las instituciones públicas actuales.

Twaites Rey, conversando con Aberbach y Rockman, diferencia entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa en su artículo “Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración”, mientras los burócratas siguen firmemente las reglas establecidas sin ver nada más, los políticos orientan su acción en función de la necesidad de satisfacer a coaliciones políticas y grupos sociales.

El reparto del manejo de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares aleja toda posibilidad de armar una conducción política del Estado acorde con las exigencias que plantea la gestión de gobierno y, menos aún, para responder a las demandas de la sociedad



(Twaites Rey, 2005:9).

Durante el proceso de ajuste estructural dominó la lógica política superior, donde fue evidente una tensión entre la subordinación a los diagnósticos y expectativas de cambio y su resistencia. Twaites Rey advierte sobre la necesidad de recuperar la legitimidad de la política como el lugar central de la definición de las metas sociales mayoritarias; la necesidad y absoluta legitimidad de que los cargos de naturaleza eminentemente política, que definen cursos de acción, sean ocupados por personas compenetradas con el proyecto político gubernamental y comprometidas en su implementación; la correlativa exigencia de capacitación específica para encarar las tareas públicas encaminadas a satisfacer las demandas de la sociedad (Twaites Rey, 2005:11-12).

En síntesis, la reforma del Estado se dio junto a la hegemonía del pensamiento globalizador e implicó cambios políticos, administrativos, institucionales, sociales y también culturales. Estos cambios se dieron hacia el interior del Estado y además en relación con la sociedad. No solo significó un intento privatizador del sector público, sino también una erosión del sentido de la política y lo político en la definición de los destinos comunitarios.

### **Posneoliberalismo como adaptación a las nuevas condiciones**

Ahora bien, nos detendremos a analizar qué sucedió después de la crisis caótica del neoliberalismo a fines de la década de los noventa en algunos países de América Latina. El Estado que emergió durante el neoliberalismo es un Estado nacional de competencia. David Harvey (2007) hace referencia a la privatización y al saqueo de los bienes comunes y la emergencia de nuevos actores, movimientos, que defienden el territorio y plantean un freno a la acumulación por despojo en el contexto de un mundo multipolar. La emergencia de un nuevo patrón de dominio: neoextractivista, neodesarrollista y posneoliberal se hace evidente, explica Hernán Ouviaña (2013).

Los nuevos Estados posneoliberales contienen en su seno límites ideológicos marcados y en tensión constante; por un lado, un discurso de desarrollo nacional asociado a la distribución del ingreso (crecimiento económico con inclusión social), desendeudamiento y la promoción de la

política agroindustrial y alimentaria nacional; pero por otro lado, se mantiene en determinados grupos económicos concentrados la idea de la especulación financiera, la apertura económica y la rentabilidad empresarial, pilares del neoliberalismo (que implican por un lado dependencia financiera de los mercados internacionales y dependencia política y cultural por el otro).

En lo práctico y en lo simbólico en las relaciones de ciertos sectores sociales sigue primando una visión gerencialista de la sociedad y la política, donde lo que importa es la eficiencia en la política y las instituciones para el provecho de las empresas, en desmedro de la familia, los trabajadores y la comunidad. La persistencia de ideas del neoliberalismo se observa con mayor nitidez a escala subnacional.

Los ricos ganan y los pobres están mejor, decía Lula. Esto significa que conviven tanto la continuidad de la hegemonía del capital financiero en su modalidad especulativa como la inclusión social. ¿Esto es una condición necesaria ante la crisis del capitalismo global? ¿Sirve para salvar el modelo económico neoliberal?

¿Son los gobiernos posneoliberales administradores del neoliberalismo? A partir de las ideas de Emir Sader, la izquierda define a los gobiernos posneoliberales en este sentido. Han sabido conquistar el poder y mantenerse, gestionando en articulación con los sectores concentrados de la economía.

No se puede negar, de todos modos, la capacidad de gestión e innovación en políticas sociales. En Brasil, después del autoritarismo atroz, el gobierno de Cardoso, aunque con mayor énfasis con Lula y Rousseff, emprendieron una revolución social e institucional para transformar el Estado, hacer frente a los desafíos del posneoliberalismo, las megaciudades, la pobreza y las comunidades más excluidas. Programas como Minha Casa, Minha Vida y otras políticas que han llevado a una transformación urbana de las megaciudades, junto a Bolsa Familia, Más Médicos, Luz para Todos, regalías para educación, símbolos del PT, más que asistencialismo han significado auténtico motor de la movilidad social.

Según Cristina Fernández de Kirchner (2007), la izquierda considera a su modelo como de capitalismo con fuerte participación estatal; ella lo define como “la reconstrucción del Estado constitucional democrático y un



pacto institucional entre el capital y el trabajo, arbitrado por el Estado” (régimen de acumulación productiva con inclusión). Este modelo definido tiene resistencias enormes de las corporaciones, los monopolios, el *establishment* y otros.

Subsiste un modelo neodesarrollista, con tendencia de una recuperación sostenida del crecimiento y ejecución de una nueva generación de políticas sociales con la continuidad del modelo extractivo, continuidad de la reprimarización de la economía y recuperación de las tasas de empleo.

Así las clases dominantes han conseguido perpetuarse en el poder en algunos distritos electorales; la derecha despliega una ofensiva ideológica y política para incidir en el debate sobre alternativas al neoliberalismo con el fin de neutralizarlas, y busca que los grupos progresistas ejecuten su alternativa antineoliberal (Stolowicz, 2008).

En el posneoliberalismo no existe una apuesta emancipatoria integral, por lo menos por el momento, hay intento parcial pero dada la profundidad de la crisis económica, política y cultural que lo engendró, las prioridades son otras; el lenguaje, los discursos y las prácticas se confunden; todo un desafío para el progresismo y su clase política.

De Sousa Santos distingue entre el Estado como comunidad ilusoria y el Estado de las venas cerradas. Donde el primero tiene una vocación política nacional-popular y transclasista (De Sousa Santos, 2010:68). El segundo, una apuesta a terminar con los dos sistemas de dominación y explotación: el capitalismo y el colonialismo.

Como vemos, el posneoliberalismo es un proceso que se instauró progresivamente en algunos países latinoamericanos, no abandonó radicalmente los postulados neoliberales, dada las condiciones sociales y económicas preexistentes. Las pujas y tensiones se han hecho más evidentes con el correr de los años, sin embargo, es posible identificar adaptaciones nacionales a los procesos de resistencia a la globalización, donde merece ponerle atención a los procesos vivenciados hacia el interior de estos Estados.

### **Entre la rebelión y la “refundación del Estado”**

Pasada la década del 2000 y en los estrenos de la década del 2010, con mayor fuerza se fueron instalando problemáticas acerca de la vía de la innovación, la refundación del Estado nacional (y sus instituciones) y el impulso de procesos de

integración sudamericana.

La protesta, los nuevos movimientos sociales y las visiones de “los otros” (aquellos sujetos políticos invisibilizados), bregaron en estos últimos años con mayor insistencia, unidad de discursos y de acción política, por contextos de verdad y justicia, de igualdad y mayor democratización.

Bolivia, Ecuador y Venezuela dieron señales concretas de reformas institucionales y convenciones constituyentes (o de refundación del Estado, dijera Boaventura) que marcan un antes y un después, un horizonte a seguir por otras, aunque estamos conscientes de los límites y condicionantes de una institucionalidad heredada y conservada que prolonga la crisis política (Gambina, 2010) en los demás Estados latinoamericanos. En otros países como Chile, el llamado social al poder constituyente ciudadano se reitera en el marco del conflicto social y político (Gómez Leyton, 2011).

Chantal Mouffe concibe a lo político como un espacio de poder, conflictos y antagonismos. Lo político se refiere a la dimensión del antagonismo que puede tomar muchas formas y manifestarse en variadas relaciones sociales, dimensión que nunca puede ser erradicada (Chantal Mouffe, 2010). Todo suceso es una novedad que trae los procesos históricos, es un ocurrir de determinados hechos o procesos que generan una nueva dinámica en el devenir político y social. Estos acontecimientos son siempre políticos aunque estén integrados por innumerables factores. No surgen de la nada, tampoco del azar, sino que se encuentran incubándose en el proceso histórico.

Cuando analizamos los diferentes sujetos sociales que permean la identidad de las sociedades latinoamericanas, nos sumergimos directamente en el análisis de los nuevos movimientos sociales que atraviesan el escenario conflictivo, con sus tensiones y contradicciones, y llenan de desafíos a las teorías críticas y de la ciencia política por explicar las matrices socio-políticas reinantes en la historia reciente.

El activismo social en el siglo XX ha sido abordado desde diferentes enfoques. Teniendo en cuenta los aportes de intelectuales de la Universidad de São Paulo, en particular de Ángela Alonso (2010), se pueden distinguir, en primer lugar, la teoría de la movilización de recursos; en segundo lugar, la teoría de los nuevos movimientos sociales y, finalmente, la teoría del proceso político en el abordaje de las movilizaciones sociales. Santos, por su parte, distinguirá entre la teoría



crítica eurocéntrica y la teoría crítica emancipadora del Sur, aún más abarcativas.

Zald, MacCartty y Olson, exponentes de la teoría de la movilización de recursos, en tanto corriente norteamericana, hacen hincapié en la explicación de la emergencia de las acciones colectivas a partir de los individuos dispersos, por ende, los movimientos sociales son grupos de intereses que requieren determinados recursos y motivos; abandonan a Marx como enfoque orientador de las explicaciones; las bases teóricas son el foco de la *rational choice* y la aplicación de la sociología de las organizaciones al análisis de los movimientos sociales; estos precisan conquistar la opinión pública, mientras más adherentes tengan más recursos se podrán conquistar; además compiten entre sí, por adherentes-activistas y apoyo público.

En cambio, la teoría de los nuevos movimientos sociales, surgida en el ambiente académico europeo, cuyos representantes son Touraine, Habermas, Offe, Melucci, Revilla Blanco y Pizzorno, entre otros, realiza planteos posmarxistas, critica a la versión economicista y abandona el sujeto histórico colectivo. Estas teorías abordan las transformaciones en las relaciones público – privado y las situaciones de la vida cotidiana como centro de atención, cuestiones que antes no eran discutidas. Por otra parte, las teorías de los nuevos movimientos sociales tienen como ejes: las nuevas demandas del mundo del trabajo para la vida cotidiana, la afirmación de las identidades y los valores, las nuevas formas de acción a través de la política simbólica y la acción directa, la descolocación de la zona de conflicto en el plano de la economía para pasar al de la cultura y la expansión del Estado.

Los movimientos sociales son relaciones que surgen en la vida contra la lógica sistémica, reaccionan contra la colonización de la vida social; las demandas de los movimientos sociales no son materiales, son demandas posmateriales, demandan reconocimiento, autonomía, no pretenden cambiar ocupando un espacio en el Estado. Alonso, parafraseando a Touraine, dice: “Los movimientos hablan a la sociedad civil para que haya cambio de valores, en el estilo de vida, no son transformaciones sino cambios de modelos culturales” (Alonso, 2010).

Por su parte, Auyero, Kurzman, Tilly y Tarrow, referentes de las teorías del proceso político, de raíces estadounidenses,

intentan renovar otras perspectivas originarias de los movimientos sociales, con énfasis más realista, cultural y de mayor contenido político. Sus ideas ponen la atención entre el movimiento del Estado y el mercado, explican el proceso político, la fuerza como parte de la movilización, los nuevos patrones de activismo y de movilización, el retorno a temáticas tradicionales, el cambio de unidades organizativas (de asociaciones a redes), de profesionalización y burocratización del activismo, los perfiles transnacionales, la pluralidad y las nuevas formas de protesta social, su carácter paraestatal; posee como nuevas fuentes teóricas al intervencionismo simbólico o construccionismo y el proceso de estructuración por medio de las redes sociales.

Ahora bien, tenemos que resaltar que en el ambiente intelectual y académico reciente se discute sobre la emergencia de una teoría del Estado latinoamericano. Dussel, Borón, Seoane, Zibechi, De Sousa Santos, Quijano, Svampa, Tapia, García Lineras, Gómez Leyton, Monedero, para citar algunos, contribuyen a la construcción de este enfoque en las teorías sociales recientes latinoamericanas. ¿Cómo se caracteriza el Estado latinoamericano en el contexto reciente?

El Estado para las luchas defensivas es parte del problema; en cambio, para las luchas ofensivas el Estado es parte de la solución (Santos, 2010). Boaventura ha aludido a la coexistencia de dos tipos de luchas en la región. Por un lado, las luchas ofensivas, que son muy avanzadas, incluye al movimiento indígena, la revolución bolivariana, el nuevo nacionalismo en cuanto a control de los recursos naturales y la construcción de Estados plurinacionales, entre otras. Por otra parte, también se dan luchas defensivas, que son más retrasadas e incluyen las luchas contra la criminalización de la protesta social, contra la contrarrevolución jurídica, contra el paramilitarismo y el asesinato político, contra los nuevos golpismos, contra el poder concentrado de los medios de comunicación y otros. Santos explica que se da en el interior de las democracias liberales vigentes las luchas socialistas o fascistas. Además de estas luchas, en el contexto latinoamericano se dan la acumulación ampliada del capital así como la acumulación primitiva, el uso contrahegemónico de instrumentos políticos hegemónicos, y finalmente, dice Santos, una trama poscolonial donde convergen dualidades interculturales (De Sousa Santos, 2010:56-57).

Boaventura de Sousa Santos plantea a partir de la crisis



del capitalismo y del colonialismo los desafíos que surgieron tanto en la práctica como en la teoría política. En particular en América Latina, que se convirtió en un laboratorio social tras las numerosas experiencias emancipatorias que dan ruptura a discursos y prácticas previas, muchas impensadas.

El Foro Social Mundial desde el 2001 significó un escenario de descubrimiento, de visibilización aún mayor del movimiento de la globalización contrahegemónica. En este marco, Santos (2010) problematiza cuestiones centrales, a partir de las experiencias de Bolivia y Ecuador en el proceso político reciente, como el constitucionalismo transformador, el Estado plurinacional y las nuevas modalidades de gestión pública, el proyecto de país, la nueva institucionalidad, el pluralismo jurídico, la nueva territorialidad, nueva organización del Estado y nuevas formas de planificación, la democracia intercultural, el mestizaje poscolonial emergente, el feminismo, la educación para la democracia intercultural y la refundación del Estado a partir de la epistemología del Sur y el Estado experimental.

Santos despliega una nueva epistemología, una epistemología del Sur, pues allí, en el marco de una refundación de Estado, reivindicada en diversas comunidades, convergieron variedad de movimientos y organizaciones sociales y comunitarias que tienen otra cosmovisión de la vida y la tierra. Campesinos, pueblos originarios, mujeres, desempleados, afrodescendientes, comunidades LGTBI, movimientos ambientalistas, movimientos antiglobalización, movimientos sociales de los trabajadores, etc. rompen con las prácticas analizadas por las teorías críticas eurocéntricas.

A través de la sociología de las ausencias, la teoría de la traducción y la puesta en práctica de nuevos manifiestos, dice Santos, se podrá dar lecturas diferentes a estos procesos de exclusión, pero a su vez de articulación y de alianzas emancipatorias.

Los nuevos procesos constituyentes abiertos dieron lugar, entre otras cuestiones, a la construcción de los Estados plurinacionales. Las complejidades de este fenómeno han sido abordadas ya por numerosos estudios críticos (García Lineras, 2012; Rajland, 2011; Prada, 2011; Martínez Dalmau, 2009; Tapia, 2007; Santos, 2007; Sologuren, 2009; Viaña, 2012; Monedero, 2012). La refundación del Estado en base a la ruptura progresiva de los componentes de las democracias liberales (o del mismo Estado-nación) es un proceso que está

en marcha, que es reciente, de ahí lo limitado que pueden ser las caracterizaciones o abordajes analíticos. La configuración de formas de democracia directa y autorrepresentación, democracia participativa; la centralidad de los movimientos sociales, el proceso descolonizador y anticolonial, la libre autodeterminación y autogobierno de los pueblos originarios, el carácter plurinacional y comunitario de las relaciones sociales y políticas; el buen vivir; una gestión pública plurinacional comunitaria e intercultural; la desburocratización; entre otras cuestiones abren un horizonte emancipador que exige militancia social y política.

Teresa Morales (2010) da cuenta de las disyuntivas y tensiones a propósito del proceso de cambio en el Estado Plurinacional Boliviano.

Habiéndose dado el primer paso, y consolidado algunas cuestiones, las gestiones de gobierno del Estado Plurinacional se debaten entre las transformaciones, revoluciones democráticas y culturales planteadas en el marco de las reglas del Estado liberal, que llevan a perpetuarse o regenerarse (Morales, 2010).

Advierte que las autoridades de gestión pública están atadas a la legalidad, no pueden violar las normas o el procedimiento administrativo vigente; “las autoridades de gestión pública están cautivas de la institucionalidad burocrática liberal que tiene mecanismos de autogeneración permanente, no se pueden plantear modificaciones de golpe, se requirió en principio respetar la institucionalidad del Estado monocultural burocrático liberal”, “la gestión pública del Estado Plurinacional está paralizada”, nos decía en la UNCuyo. Frente a las dificultades de avance de la gestión pública en el Estado plurinacional se planteó la revolución en las instituciones, la refundación de los órganos del Estado, nuevas leyes orgánicas que den forma, desde una perspectiva plurinacional, que lleve a una modificación importante y que abra el espacio del desentrañamiento y auto-organización de las organizaciones e instituciones, es decir una revolución cultural y una revolución democrática, esto es el requisito fundamental para el cambio (Morales, 2010).

En otro caso, vemos como en la República Bolivariana de Venezuela, la implementación de la universidad gratuita bolivariana, los merca, las clínicas populares, *Telesur*; el trabajo social de las misiones: la Misión Robinson que lucha



contra el analfabetismo, la Misión Ribas, la Misión Sucre, los médicos cubanos que aportaban a la política de salud local, la Misión Barrio Adentro, Misión Milagro, Misión Deporte Adentro, Misión Mercal, Misión Vuelvan Caras, Misión Piar, Misión Zamora y ley de Tierras, Misión Guascaipuro, Misión de la economía social y popular, Misión Vivienda, Misión identidad y otros, nos hablan de la humanización de la política y de lo político, que el conflicto está latente, como en todo el transcurso de la historia de nuestras sociedades.

### **El legado neoliberal en los “Estados” subnacionales**

Como lo señaló Hernán Ouviaña en el Seminario Reforma del Estado y Nuevas Formas de Gestión Pública en América Latina (2013), durante la década de los noventa se incrementó el personal en los “Estados” subnacionales (provincias y municipios). Con otros roles, precarizados, subcontratados. El incremento fue notorio en áreas estratégicas para el avance del neoliberalismo, pues el proceso de ajuste estructural requería reclutamiento y disciplinamiento social. Hubo mutaciones de los aparatos estatales, nuevos ministerios, fusiones de funciones y nuevas articulaciones.

Como antes lo habíamos mencionado, no se acotó la reforma del Estado a la reforma administrativa, ya que fue más amplio el proceso, incluyó además transformaciones sustanciales entre las esferas del mercado y la sociedad civil, se planificó otra matriz socioestatal, con descuidadización y configuración de democracias delegativas (O’Donell, 1997) de baja intensidad, regiones neofeudalizadas, etc.

En el mismo sentido, en un simposio organizado en la Universidad Nacional de Cuyo denominado Administraciones públicas latinoamericanas: estado del arte y (re) configuraciones (2012), se discutió la participación de diversos actores a escala subnacional en las dinámicas que implicó la reforma del Estado en los noventa. Así trabajadores del Estado daban cuenta de las resistencias que se vivieron en algunas instituciones como la Legislatura provincial y otras entidades descentralizadas, de la mano de los sindicatos. Otro dato importante, existió aquel discurso que estigmatizaba al empleo estatal, que lo descalificaba y caracterizaba de corrupto y plagado de *ñoquis*, que impactó en la lógica de desmembramiento del Estado, pero además en las percepciones ciudadanas hacia el Estado y sus instituciones

y en la motivación de los mismos trabajadores. Este fenómeno no se ha erradicado totalmente, los trabajadores y las trabajadoras estatales sienten con peso esa percepción negativa de la ciudadanía y trasciende en su desempeño profesional y su valoración, generando tensiones y dilemas aún no resueltos. También se dio cuenta en este encuentro de nuevos estudios sobre la psicología laboral, de abordaje creciente de problemáticas como estrés o *burnout*, o desgaste laboral<sup>1</sup>.

Uno de los fenómenos más importantes que se vivieron en las transformaciones del Estado en los últimos tiempos fue la descentralización política y administrativa, como bien lo analizará Oszlak (1994). Como sabemos, significó un mal llamado “achicamiento” (en realidad, un reforzamiento en áreas consideradas claves para la imposición del pensamiento único y el ajuste estructural) del Estado nacional y su correlativa expansión a los Estados locales que asumieron estas funciones descentralizadas, que también implicó que la sociedad local tuviera, en algunos casos, aunque limitada en su alcance, más presencia en la toma de decisiones, gestión y control en estos procesos. Aquellos procesos descentralizadores tuvieron adeptos y detractores. Generó muchos interrogantes, es cierto que los ciudadanos pueden participar más pero no están garantizados los recursos para su efectivo impacto en el sistema institucional global.

Oszlak nos daba datos acerca de la evolución del empleo público en los Estados subnacionales, en el caso argentino, donde se creía que con las reformas del Estado implementadas se había reducido también la proporción de funcionarios políticos. Sin embargo, Oszlak dice:

En 1950 había en la Argentina algo más de tres funcionarios públicos nacionales cada 100 habitantes, mientras que las dotaciones provinciales registraban alrededor de 1,25 funcionarios cada 100 habitantes. Hoy [1997] el gobierno nacional vio reducida su dotación de 900.000 a 294.000 empleados públicos, con lo que su relación con la población es menor a 1. En cambio, las provincias vieron crecer su burocracia a valores de entre 3 y 20 funcionarios cada 100 habitantes (Oszlak, 1997:13).

Frente a ello, las disputas fiscales, el endeudamiento, la corrupción y la falta de control de resultados se hacen evidentes entre el Estado nacional y sus entidades locales. Además, a la falta de planeación estratégica, la persistencia

<sup>1</sup> Entre estas discusiones ha dado lugar al planteo del nuevo proyecto de investigación 2013-2015: “Estudio del empleo público en la Provincia de Mendoza: Aproximación a los condicionantes organizacionales y psicosociales del trabajo estatal” (en curso) en la UNCuyo.



de la cultura burocrática y la alta politización (Iacoviello, Zuvanic, Tommasi, 2003) se le suma un factor subjetivo del trabajo estatal, deslegitimador y estigmatizante de las vocaciones de servicio público de los agentes estatales en el contexto de la crisis neoliberal y el posneoliberalismo; además de fenómenos de crisis y fragmentación en el sindicalismo institucionalizado.

De acuerdo a O'Donell,

Las regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias (O'Donell, 1993:9-10).

Los gobiernos locales funcionan sobre la base de fenómenos tales como el personalismo, el familismo, el prebendismo, el clientelismo, y otros por el estilo, ya nos decía O'Donell. El politólogo argentino ya problematizaba más la cuestión describiendo aquellos escenarios locales donde se estructuran propias dinámicas institucionales y legales, teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial y funcional de los Estados nacionales.

Si bien dichas regiones, neofeudalizadas, poseen organizaciones estatales (nacionales, provinciales y municipales), la obliteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la dimensión pública, legal, sin la cual el Estado nacional y el orden que éste sustenta desaparecen (O'Donell, 1993:10-11).

## Conclusiones finales

Las posibilidades de transformación del Estado ven a las entidades subnacionales como el espacio multiplicador de los procesos de cambio; sin embargo, en el contexto latinoamericano y caribeño, donde perviven desde Estados posneoliberales, Estados plurinacionales o plebeyos, dijera García Lineras, revoluciones triunfantes (Borón) y Estados neoliberales el panorama se presenta heterogéneo.

Por un lado, en el marco de las transformaciones que se viven en los Estados plurinacionales es donde se observan con mayor atención las dinámicas y lógicas de acción de las luchas

contrahegemónicas, con sus tensiones y contradicciones en el interior de las entidades subnacionales donde están en pugna las nuevas instituciones y la institucionalidad heredada.

En los Estados aún neoliberales, las tensiones son más recurrentes y conflictivas, donde son los nuevos movimientos sociales y sus expresiones organizativas, en las diversas regiones, que interpelan de forma solidaria, en red y con creciente empeño constituyente a ese Estado cada vez más represivo y autoritario.

Finalmente, en aquellos que se ha dado en llamar posneoliberales, las resistencias y objeciones son más complejas y diversas, desde que perviven *Estados* subnacionales sumidos en la lógica neoliberal empeñados en su reproducción, venerando las instituciones de la democracia liberal, hasta conflictos represivos entre las comunidades y sus organizaciones, supervivencia del personalismo y la prebenda, corrupción, *seguritización* e imposibilidad de una ruptura epistémica con las prácticas tradicionales.

Conflictos autonomistas; resistencia de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes ante avances de proyectos como IIRSA en determinadas comunidades que afectan significativamente el ambiente y la diversidad cultural; conflictos entre entidades subnacionales gobernadas por diferente signo político al del gobierno nacional; abuso del poder de policía de los Estados subnacionales; paramilitarismo; conflictos transfronterizos; estrategias de despoblamiento (o desplazamiento forzado), entre otros.

La cuestión del ejercicio de la autonomía de ciertos territorios en los Estados nacionales latinoamericanos recientes es una problemática que ha sido abordada, en especial en los países andinos como Bolivia, Venezuela y Colombia, aunque no en forma similar, experimentan presiones de sectores sociales y políticos en determinadas comunidades.

Por otro lado, en el camino de la refundación del Estado, son los movimientos locales, las comunidades que resistieron a estas reformas del Estado, que resisten al capitalismo y al colonialismo las que se manifiestan como posibilidades de transformación. En el caso de Ecuador y de Bolivia, vemos como las autonomías territoriales se convierten en elementos centrales de la estructura y organización territorial del Estado. Incluso las comunidades indígenas tienen un derecho ancestral que se les reconoce en las nuevas constituciones y



conviven con el resto del ordenamiento jurídico.

La coyuntura de la crisis mundial del capitalismo y de la globalización hegemónica muestra una resistencia latinoamericana con sus experiencias de refundación del Estado (Bolivia, Venezuela y Ecuador) y las tensiones y contradicciones de los regímenes neoliberales (Chile, Colombia, Perú, Paraguay y México) y posneoliberales (Brasil, Argentina, Uruguay), con los movimientos sociales y sus expresiones organizativas como los principales protagonistas de la lucha contrahegemónica, que aspiran con unidad de discurso y unidad de acción política a encauzar una nueva realidad en nuestra América.

Sea la revolución triunfante cubana, el plurinacionalismo, el bolivarianismo o el *buen vivir*, llenan de interrogantes a las demás naciones interpeladas ante las posibilidades de cambio y transformación social, en escenarios de fragmentación política, aunque con mayor conciencia de una discusión fundante acerca del Estado. Donde para las luchas defensivas es parte del problema; en cambio, para las luchas ofensivas el Estado es parte de la solución, en palabras de Sousa Santos.

Pasada la década dorada, Brasil está envuelto en movilizaciones sociales y de los trabajadores que aspiran a una radicalización del cambio, atentos al proceso de desindustrialización que beneficia a monocultivos o biocombustibles.

Argentina, con un nuevo patrón de dominio neoextractivista y neodesarrollista, presenta contradicciones y tensiones en las pujas distributivas que intentan frenar la inclusión social. El Estado retornó en empresas o áreas básicas (YPF, seguridad social, jubilaciones, convenios colectivos de trabajo, Asignación Universal por Hijo, educación gratuita, gratuidad de los servicios de salud, política de los derechos humanos, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el plan de vivienda Pro.Crear, otros). El Frente de la Izquierda y de los Trabajadores, con base ideológica marxista, que alcanzó a imponer a legisladores en el Congreso nacional, reivindica una transformación más emancipadora.

Los enclaves del imperio en varios puntos de Centroamérica, México, Colombia, Perú y Chile, potencian la Alianza del Pacífico, en un marco de declinación de los Estados Unidos en el concierto mundial, aunque como lo advierte Borón, no hay que desconocer las 76 bases militares que tiene en la región y a la espera del momento para su activación, ya

que los recursos naturales y minerales estratégicos (agua, petróleo, minerales) para el avance del capital trasnacional en el próximo siglo están en nuestras tierras.

Chile, con un escenario político de alianza con los referentes de los movimientos sociales, en particular estudiantiles, interpelan la posibilidad de ruptura del régimen neoliberal vigente a través de un pacto a favor del poder constituyente ciudadano.

Conviven en la región, de acuerdo a Boa, las luchas que observan al Estado como comunidad ilusoria con vocación política nacional-popular y transclasista y/o el Estado de las venas cerradas que apuesta a terminar con los dos sistemas de dominación y explotación: el capitalismo y el colonialismo; el uso contrahegemónico de instrumentos políticos hegemónicos (democracia representativa, derecho, derechos humanos, constitucionalismo); y la convergencia de dualidades interculturales: recursos naturales/*Pachamama*, desarrollo/*Sumak Kawsay*, tierra para reforma agraria/territorio como requisito de dignidad, respeto e identidad, Estado-nación/Estado plurinacional, sociedad civil/comunidad, ciudadanía/derechos colectivos, descentralización-desconcentración/autogobierno indígena originario campesino; siempre en pugna.

Así, América Latina y el Caribe se han convertido en un laboratorio social tras las numerosas e inadvertidas experiencias emancipatorias, que facilitaron ruptura a discursos y prácticas del pensamiento único.

## **Bibliografía**

- BOBBIO, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad, para una teoría general de la política*. México: FCE.
- CASTELLS, Manuel (2001). *El poder de la identidad*, vol. 2. México: Siglo XXI Ediciones.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- GAMBINA, Julio (2010). *Conferencia Panel Democracias Latinoamericanas en el despunte del siglo XXI: las experiencias de Bolivia, Uruguay y Argentina*. En Memorias II Encuentro Latinoamericano de Científicos Sociales UNCuyo/CLACSO, UNCuyo, Mendoza (mimeo).



- GARCÍA LINERA, Álvaro (2007). *Empate catastrófico y punto de bifurcación*. Disertación en la Escuela de Pensamiento Comuna. La Paz, (mimeo).
- HARVEY, David (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HIRSCH, Joachim (2005, junio). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca del Estado capitalista. En *Revista de Sociología e Política*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- HOLLOWAY, John (1993). La Reforma del Estado: capital global y Estado nacional. En DOXA. Buenos Aires. N° 9-10.
- IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura, y TOMMASI, Mariano (2003). *Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina*. En Memorias VIII Congreso Internacional CLAD, Panamá.
- ISUANI, Ernesto A. (2008). La política social argentina en perspectiva. En CRUCES, Guillermo y otros. *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- LEFORT, Claude (1984). ¿Qué es la burocracia?. En OSZLAK, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós.
- LÓPEZ, Andrea (2003). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Documento de Trabajo, Serie I, N° 68. Buenos Aires: INAP-DEI.
- ABAL MEDINA, Juan (h) (2006). Crisis y recomposición del Estado. En *Revista Argentina de Sociología*. Buenos Aires: año 4, N° 7. Consejo de Profesionales en Sociología, .
- MONCAYO CRUZ, Víctor (2012). ¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina?. En THWAITES REY, Mabel. (Ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Ed. ARCIS CLACSO.
- MORALES, Teresa (2010). Conferencia panel *Democracias Latinoamericanas en el despunte del siglo XXI: las experiencias de Bolivia, Uruguay y Argentina*. En Memorias II Encuentro Latinoamericano de Científicos Sociales UNCuyo/ CLACSO, UNCuyo, Mendoza (mimeo).
- O'DONNELL, Guillermo (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. En *Revista Desarrollo Económico*. Buenos Aires: N° 130.
- O'DONNELL, Guillermo (1997). *Otra institucionalización y Democracia Delegativa. Ambos en Contrapuntos*. México: Ed. Paidós.

- O'DONNELL, Guillermo (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples cara”, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (2009). Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión. Universidad de Notre Dame. Texto preparado para el proyecto *La democracia en América Latina*, propiciado por la dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC- PNUD).
- OSZLAK, Oscar (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En KLIKSBERG, Bernardo (comp.). *El Rediseño del perfil del Estado*. México: FCE.
- OSZLAK, Oscar (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas: N° 9, octubre.
- OSZLAK, Oscar (2003). Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos. En *Revista de Servicio Civil*, San José de Costa Rica: ICAP.
- OUVIÑA, Hernán (2006). El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. En LIFSZYC, Sara. (comp.). *Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Gran Aldea Editores.
- PRATS I CATALÁ, Joan (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Documento publicado en la biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad de Catalunya. Catalunya: DAAPGE N° 2.
- REPETTO, Fabián (1998). *Administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una investigación, Fundación Gobierno y Sociedad*. Buenos Aires: CDD, documento de trabajo.
- RODRÍGUEZ TINJACA, Claudia (2011). Bolivia: el reto de la construcción de un Estado y sociedad descolonizada, pluriétnica y plurinacional. En *Revista América Latina* 12. Santiago de Chile: Ed. ARCIS.
- THWAITES REY, Mabel (2005). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración. En THWAITES REY, Mabel, y LÓPEZ, Andrea (eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- THWAITES REY, Mabel (2009). “La vigencia del Estado en un



sistema en crisis” (entrevista). En *El Príncipe*. Revista de Ciencia Política. Buenos Aires: Año 3 N° 1, Asociación de Politólogos Bonaerense.

VILLORIA, Manuel (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. Madrid: INAP.

WEBER, Max (1996). *Economía y sociedad*. México: FCE.

ZELLER, Rivkin (2003). *El empleo público nacional: estudio de sus principales transformaciones*. Buenos Aires: INAP, Serie I, Documento N°69.

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2013

Fecha de aceptación: 6 de febrero de 2015



