

Transiciones hacia el Estado Posburocrático Autoritario (EGA). Notas sobre las formas organizativas de la acción estatal contemporáneas

Transitions to the Post-Bureaucratic Authoritarian State. Notes on the organizational patterns of contemporary state action

José Francisco Puello-Socarrás
josepuel@esap.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública. Colombia

RESUMEN

El artículo se propone realizar una síntesis teórica en torno a una nueva posible caracterización de la forma del régimen estatal global contemporáneo. Registra (empíricamente) y, simultáneamente, incorpora (teóricamente) las principales tendencias del Capitalismo tardío durante el siglo XXI. Inicia problematizando las expresiones convencionales del “Estado en acción”, es decir, la dimensión (fenómeno) y el entendimiento (saber) corrientes sobre las políticas públicas con el fin de identificar asuntos gubernamentales y administrativos claves aunque generalmente invisibilizados en torno a los análisis sobre las transiciones entre tipos de regímenes estatales de la postguerra: el Estado Keynesiano de Bienestar (euroamericano) y el Estado Burócratico-Autoritario (latinoamericano). Dentro del proceso histórico aquí sintetizado, la configuración estatal “Posburocrática - Gestionaria - Autoritaria” contemporánea (Estado Schumpeteriano + Estado Punitivo), de carácter global e integrada mundialmente, permite comprender los cambios organizativos en la dimensión gubernativa: desde la gobernabilidad hacia la gobernanza, por un lado; y, por el otro, desde la Administración pública hacia la (Nueva) Gestión pública.

Palabras clave: Estado de Bienestar, Estado Burocrático-Autoritario, Estado de Trabajo, Gobernabilidad, Gobernanza, Administración pública, Nueva Gestión Pública.

ABSTRACT

The article proposes a theoretical synthesis of a new possible characterization of the form of the contemporary global state regime. It records (empirically) and, simultaneously, incorporates (theoretically) the main trends of late capitalism during the 21st century. It begins by problematizing conventional expressions of the “state in action”, i.e., the current dimension (phenomenon) and understanding (knowledge) of public policy in order to identify key governmental and administrative issues that are generally invisible in analyses of transitions between post-war state regime types: the Keynesian Welfare State (Euro-American) and the Bureaucratic-Authoritarian State (Latin American). Within the historical process synthesized here, the contemporary “Post-bureaucratic - Managerial - Authoritarian” state configuration (Schumpeterian State + Punitive State), global in character and integrated worldwide, allows us to understand the organizational changes in the governmental dimension: from governability to governance, on the one hand; and, on the other, from Public Administration to (New) Public Management.

Key words: Welfare State, Bureaucratic-Authoritarian State, Work State, Governability, Governance, Public Administration, New Public Management.

Recibido: 09|09|21 - **Aceptado:** 21|12|21 - **Publicado:** 28|12|21

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ofrecer un conjunto de reflexiones sobre los imaginarios y preconcepciones teóricas en torno a las políticas públicas, entendidas en su doble dimensión de fenómeno y saber contemporáneos. Este presupuesto permite sintetizar una posible caracterización sobre el tipo de régimen estatal hoy vigente, en torno al estado post-burocrático (o Gestionario) Autoritario que se constituye en la arquitectura política y económica contemporánea en el orden global integrado, actualmente existente.

Se trata entonces de esbozar esquemáticamente debates de naturaleza política, administrativa y organizacional que continúan relativamente inamovibles tanto a nivel tanto práctico como abstracto en relación con reflexiones que hoy se mantienen en torno a esta materia.

El planteamiento central pretende interrogar si las concepciones tradicionales adoptadas comúnmente -especialmente, definiciones y nociones teóricas- para aproximar al Estado, la organización pública y los productos del “Estado en acción”: las políticas públicas, actuales y realmente existentes resultan relevantes, pertinentes, verosímiles y, sobre todo, válidas en conexión con las dinámicas, las lógicas y las contradicciones que plantean las configuraciones sociopolíticas y económicas contemporáneas, especialmente, las más recientes.

Incorporar varios de los nuevos supuestos lleva a tener en cuenta -al menos- tres hipótesis de trabajo interdependientes que deberán ser validadas empíricamente en el futuro:

a) La “reversión” de las lógicas organizacionales asociadas formalmente con los procesos genéricos en la producción y reproducción *en general* de las políticas públicas, especialmente, las políticas sociales y económicas, y a partir de ello, una caracterización posible sobre el régimen estatal contemporáneo;

b) El “fin” de las políticas públicas en un sentido convencional asociado a formas organizativas vinculadas con el trance desde la Administración pública hacia fórmulas gestionarias y gerenciales político-administrativas, en torno a los denominados *New Public Management and Governace*; y,

c) La necesidad de actualizar y potenciar los conceptos sobre el Estado, la Organización de los aparatos estatales y la forma específica de las “Políticas públicas” bajo nociones y hermenéuticas distintas pero verosímiles.

En primer lugar, el llamado apunta a asumir las políticas públicas en un sentido débil desde el punto de vista epistemológico, es decir: articulando las “trans-formaciones” claves hoy vigentes que las constituyen como fenómeno. Esta conclusión se encuentra asociada a la reconfiguración de los dispositivos políticos, gubernamentales y organizativos, y los cambios sustanciales en sus estructuras y funcionamientos.

Esta indagación propone así, en primer lugar, la exigencia a la vez epistemológica y política de integrar elementos analíticos que revelen las dinámicas en los procesos asociados a las políticas públicas (en genérico).

Las condiciones para la producción de conocimientos (análisis y síntesis) y las posibilidades para la generación de *re*-conocimientos sobre la actualidad de los fenómenos mencionados y, en esa perspectiva, insumos para la acción política, deben ser sistemáticamente incorporados en un marco referencial social e histórico consistente con las transformaciones genéricas del Estado, el gobierno, la administración pública, inclusive, atendiendo a la naturaleza de las formaciones sociales.

Esto supone una mirada crítica en relación con la excesiva intensidad de los análisis basados en “tipos-ideales” (a la Weber) en detrimento de los llamados “tipos-reales” (a la Marx) (Cerroni 1992).

Uno de los mayores obstáculos que pueden identificarse en los análisis convencionales de las políticas públicas es su interpretación no sólo *a*-histórica sino fundamentalmente *anti*-histórica. Esta actitud deja de lado varios elementos sociopolíticos que podrían ayudar a mejorar y, sobre todo, complejizar sus comprensiones y entendimientos.

La impronta hermenéutica antes mencionada ha omitido las implicaciones que tendrían las distintas formas de actuación institucional (estatales, gubernamentales, administrativas, los dominios público-privados, comúnmente llamados público-no-estatales, etc.) (Bresser-Pereira, 2006). Estas formas de actuación están relacionadas -en principio aunque no exclusivamente- con las diferentes modalidades de regímenes económico-políticos del Estado capitalista, social e históricamente considerados.

Lo anterior se torna aún más fundamental cuando se evidencian el generalizado desconocimiento y la sistemática desarticulación -en el mejor de los casos: la suspensión- de los efectos de la llamada hegemonía neoliberal presente en el capitalismo tardío. Más puntualmente, las implicaciones derivadas del régimen estatal globalmente vigente: el Estado Schumpeteriano de Trabajo (EST, o *Workfare State*) (Jessop 1999) y su dimensión esencialmente punitiva (*Prisonfare state*) (Wacquant 2009), cuando se asumen las condiciones de posibilidad de los regímenes de producción y reproducción de las políticas públicas.

El ambiente general de los estudios podría continuar atrapado en una suerte de marasmo a partir de aproximaciones que brillan por la obsolescencia metodológica y el anacronismo analítico.

Así, este artículo primero desarrolla el imaginario que respalda una concepción en particular sobre las políticas públicas con base en el esquema tradicional desde el cual se provoca un entendimiento sobre las políticas públicas anacrónico y obsoleto (primer apartado). Posteriormente, el segundo apartado introduce elementos analíticos cruciales sobre las implicaciones empíricas que se desprenden de la construcción del Estado Keynesiano de Bienestar que ayudan a modificar la primera hermenéutica. El tercer apartado se concentra en ampliar el esquema teniendo en cuenta los efectos de las transformaciones durante la denominada hegemonía neoliberal, la cual sugiere la “reversión” de las lógicas y contradicciones en las políticas públicas, explicada a partir de las transformaciones gubernamentales y organizacionales del Estado contemporáneo. Finalmente, exponemos las condiciones teóricas, empíricamente fundamentadas que permiten explorar la caracterización sobre el Estado Post-burocrático (Gestionario) Autoritario, como hipótesis sobre el tipo de régimen estatal, globalmente integrado, actualmente vigente.

1. EL IMAGINARIO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL INFLUJO DEL ESQUEMA EASTON-LASSWELL

Aunque los estudios de las políticas públicas han llamado la atención sobre las limitantes de los principales horizontes teóricos dominantes en políticas públicas (ver Meny & Thoenig 1992), aún el influjo convencional resulta determinante en las interpretaciones más corrientes sobre el asunto.

La sensación de que las políticas públicas están en relación -directa o indirecta- con la satisfacción de necesidades sociales, o en función de la realización de los intereses individuales y colectivos por parte de la autoridad pública, es uno de los imaginarios más recurridos en los discursos informales de la actividad política, y formales en los ámbitos académicos y especializados. De hecho, la clave discursiva instalada, implícita o explícitamente, en los escenarios en los cuales estos temas son objeto de polémica, resulta inverosímil *vis-á-vis* la naturaleza política de las políticas públicas actualmente.

El imaginario común que sostiene gran parte de las percepciones que se mencionan anteriormente está fuertemente respaldado por dispositivos teóricos los cuales, desde luego, intentan actualizar los efectos potenciales de su impronta ideológica (Puello-Socarrás 2010).

Para esquematizarlo, el horizonte convencional de las políticas públicas se sostiene en una visión demasiado funcionalista de los procesos relativos al sistema político y la realidad de las políticas públicas. El convocado ‘modelo Easton-Lasswell’ resulta ser el dispositivo crucial por antonomasia que respalda tal versión (Puello-Socarrás 2013b).

El gráfico 1 ilustra los momentos fundamentales de esta lógica. En adelante, resumimos sus alcances teóricos.

Escuetamente, el Sistema Político estaría conformado por las siguientes (sub)estructuras:

a) El Subsistema Electoral, o también: los *mediadores políticos* (a nivel organizacional: los partidos políticos; como actores: los “políticos de profesión”) encargados de *agregar* los intereses societales (individuales) que se expresan a través de las preferencias individuales (electorales) y, de esta manera, ingresar al SP en la forma de *insumos o inputs políticos*.

b) El Subsistema de Gobierno, es decir: las élites políticas, es el responsable de la definición de la *Agenda política*, *ordenando* las preferencias individuales que ya han sido formuladas en tanto preferencias societales colectivas, transformándolas en metas y objetivos generales o *políticos*.

c) El Subsistema Administrativo (público) se encarga de ejecutar la Agenda política establecida, accionando la *Agenda pública* o programa de políticas públicas.

En este ciclo procesual, el SP -visto como un todo- ofrece respuestas, simultáneamente: político (b) - administrativas (c).

¿Cómo *funcionaría* el proceso político de las políticas públicas bajo esta singular versión?

En primer lugar, el Sistema político (SP) se propone como un *subsistema* que forma parte del Sistema Social (SS). Este hecho resulta central en la medida en que el (sub)sistema político tiene como *función primordial específica* la definición autoritativa de los valores sociales.

En esa medida, el SP convierte los estímulos de su medioambiente: insumos o demandas sociales (*inputs*) en respuestas (acciones) político-administrativas, en la forma de: i) productos (*outputs*), las políticas públicas “en sí”; como también reconvierte este tipo de insumos en: ii) resultados (*outcomes*), las políticas públicas “para sí”, o de otra manera, aquello que generarían las políticas (*policies*): lealtad de las masas o simplemente, legitimidad sistémica, lo cual no sólo afecta al SP en singular sino al SS como un todo.

A través de la ‘retroalimentación’ (*feedback*) de este proceso, se echaría a andar de nuevo el ciclo.

En segundo lugar, además de producir respuestas políticas y administrativas, esta lógica preserva un lugar importante para el ideal de equilibrio sistémico, entre demandas societales y ofertas institucionales.

Para este caso el SP debe mantener el equilibrio sistémico (interno) como condición de posibilidad de su existencia y para preservar el Orden sistémico social. El SP transforma los insumos sociales en respuestas político-administrativas para conservar la estabilidad. De lo contrario, pondría en peligro la legitimidad del SP en particular y el SS en general.

Bajo este esquema, el concepto de “crisis” (sistémica) resulta una situación excepcionalmente tautológica. Se supone que el Sistema social y los subsistemas, más puntualmente: el político, son funcionales y, así, “funcionando”, garantizan espontáneamente su propia existencia. Por ello, el SP “resolvería” las crisis que eventualmente lo amenazan, por ejemplo, a causa de situaciones como el exceso de demandas que virtualmente no puedan ser procesadas por el SP.

Por ello, el SP debe re-producir, en términos de las políticas públicas (“en sí” y “para sí”) las condiciones de su dinámica, asegurando que las presiones sociales sobre el SP sean resueltas y proporcionalmente satisfechas.

Dentro de esta lógica convencional, el SP “responde” tramitando las demandas de la sociedad, asegurando una causación lineal y espontánea entre intereses, necesidades y valores

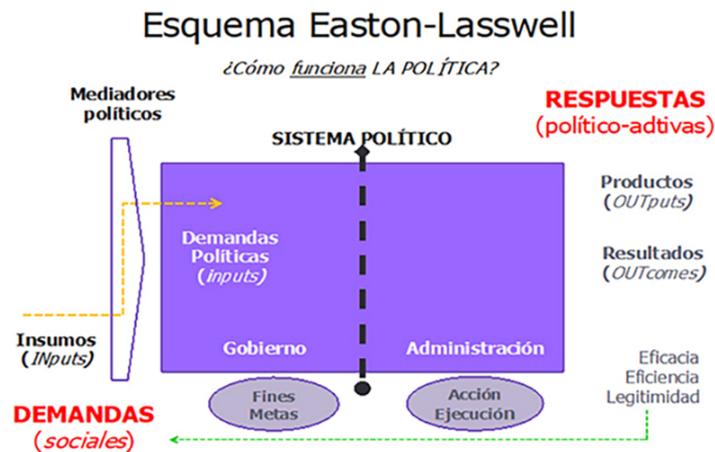
sociales (individuales) y aquellos políticamente expresados (colectivos) mediante las políticas públicas.

Así vistas, el contenido y la orientación de las políticas públicas, suponiendo además que ninguna preferencia individual puede manipular el SP (la hipótesis ‘pluralista’, políticamente hablando) ni imponerse sobre otras, más allá del proceso político normal en el establecimiento de la Agenda política, se propone en relación directa con las necesidades, intereses y preferencias de la sociedad.

Desde luego, esta lógica funcionalista, abstracta e hiper-racionalista, incluso en su consistencia interna es falaz y ha sido abiertamente discutida y superada, tanto en lo teórico como en lo empírico, incluso a partir de perspectivas que si bien se consideran críticas aún podrían calificarse como convencionales (Lukes 2007).

Sin embargo, hay que subrayar que la existencia de este imaginario teórico continúa ejerciendo una gran influencia en la manera de pensar y concebir las políticas públicas. Seguramente este ha sido uno de los obstáculos para superar una versión simplista de la problemática y avanzar en perspectivas complejas, reales y empíricamente fundamentadas que incorporen los cambios y transformaciones más recientes no sólo de las políticas públicas sino también del Estado moderno (en sus ejes: nacional y capitalista) y en las formas de gobierno contemporáneas.

Figura 1. Esquema original sobre el proceso político en Easton & Lasswell.



Fuente: Elaboración propia con base en Easton (1969) y Dahl (1976).

2. EL ESTADO (KEYNESIANO) DE BIENESTAR Y LA “LÓGICA” DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. APUNTES SOBRE LA AUTONOMÍA RELATIVA

Atendiendo las limitaciones epistémicas del modelo Easton-Lasswell para pensar la dinámica de las políticas públicas, podríamos “corregir”, ampliar y avanzar en la reflexión mucho más verosímil sobre este fenómeno a través de la lectura que realiza Offe (1990), en lo que se denomina conceptualmente el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB o simplemente: *Welfare state*) (Jessop 2008; 1999).

¿Cómo funciona el proceso económico-político de las políticas públicas en el marco del EKB?

Ampliando el esquema anterior y siguiendo los aspectos sustanciales del análisis propuesto por Offe, es posible pensar los procesos ya no centrándose únicamente en el Sistema político (relativamente aislado) sino extendiendo la dinámica a partir de las relaciones societal-económicas.

Puede adecuarse el esquema, contando con 3 subsistemas básicos (“flanqueadores” propone Offe) o Principios organizativos de la sociedad en su conjunto: i) las estructuras normativas; ii) las relaciones (privadas) de intercambio; y, iii) las relaciones coercitivas.

Para facilitar nuestra lógica descriptiva, cada uno de ellos se corresponderían con la denominación de 3 subsistemas societales: a) el económico (ii), b) el político-administrativo (iii) y c) el social (i).

Se debe señalar que al estar refiriéndonos a la formación social capitalista *en general*, el subsistema económico retiene el *principio organizativo universal* de la sociedad: la acumulación (*incesante*) de Capital.

Desde Offe (1990, p. 45):

1) El intercambio es el principio de la organización social *dominante* y, en esa medida, “queda liberado de restricciones normativas y de la coerción política”; en consecuencia,

2) Los subsistemas societales: político-administrativo y normativo (social), están necesariamente *subordinados* al subsistema económico (tanto en el sentido sistémico de los “estímulos” como desde las *respuestas*: sea como “salidas”, “productos” y “resultados”).

En contraste con el esquema inicial, la versión presentada por Offe el “medio-ambiente” del subsistema político-administrativo no sería la sociedad en abstracto sino los subsistemas en concreto (económico, por un lado y normativo, por el otro) (ver figura 2).

Aunque parezca un mero ajuste, este acomodamiento es clave.

Especifica que los *inputs* que, anteriormente, parecían tener genéricamente una esencia societal ahora retienen un carácter económico. O, más puntualmente: los insumos (o exigencias) que estimulan el funcionamiento del subsistema político-administrativo están en relación estrecha con las dinámicas del intercambio económico y, en últimas, con el proceso de la acumulación de Capital en la Sociedad tomada como sistema de la totalidad global.

A partir de lo anterior, Offe señala dos situaciones fundamentales que permiten describir el tipo de (inter)relaciones entre los principios organizativos. Ambas se enmarcan en la *subordinación* estructural que mencionamos anteriormente y son determinantes para recrear las lógicas y las contradicciones del EKB, el trasfondo socio-histórico de las Políticas públicas.

Por un lado, se advierte la existencia de un tipo de subordinación que se denomina *subordinación positiva*. En este caso, se trata de:

[...] una relación entre la economía y los sistemas normativos y político-administrativos, donde éstos últimos se estructuran para que puedan *contribuir positivamente* -creando las precondiciones oportunas- al funcionamiento del principio organizativo dominante y la esfera de la economía determinada por él. El rasgo que distingue a este tipo de subordinación positiva es el *ajuste del contenido* de los subsistemas normativo y político, de manera que se adapten a procesos económicos [...] **La producción de funciones complementarias es lo que importa en la subordinación positiva.** [*énfasis propio*] (Offe 1990, p. 46)

Por otra parte, el otro tipo de subordinación, llamada: *subordinación negativa*, se distingue de la primera, porque:

[...] En este segundo caso, los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionan con el sistema económico capitalista de un modo que les limita y aísla de dicho sistema económico,

aunque no por ello les permita contribuir sustantivamente a su capacidad de funcionamiento. El éxito de la subordinación negativa consiste en proteger la esfera regulada por el intercambio de superposiciones e interferencias, que constituyen una posible consecuencia del desarrollo de los subsistemas político y normativo [...] **en la subordinación negativa el dominio del sistema económico sobre los dos subsistemas depende** -dada la posibilidad de una irrelevancia funcional parcial para el sistema económico- **de que puedan estabilizarse las fronteras entre los respectivos sistemas, de manera que el sistema económico pueda evitar interferencias de los sistemas normativos y políticos en su propio dominio de la producción y distribución de bienes.** [*énfasis propio*] (Offe 1990, p. 46)

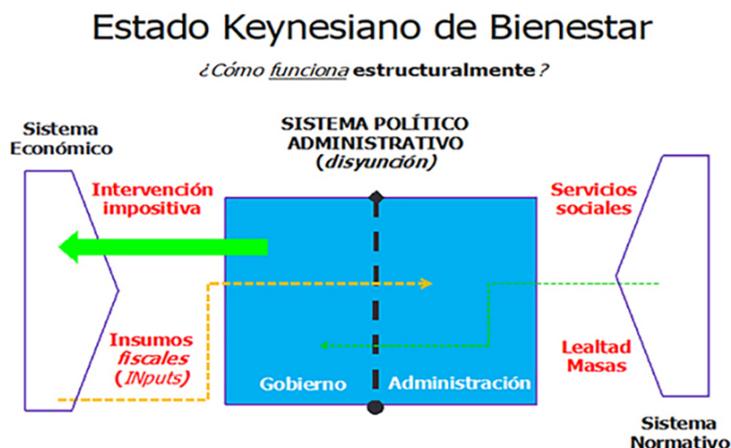
Mientras que en la *subordinación positiva* los subsistemas normativo y político-administrativo están necesariamente en función del subsistema económico, en la *subordinación negativa* -propone Offe- la relación subordinada resulta contingente. Precisamente, el momento de constitución del EKB -centro de lo que conocemos como el fenómeno de las *políticas públicas*, y que explica también la evolución explosiva de sus saberes y reflexiones- se corresponde con una fase del Capitalismo, delimitada social e históricamente, caracterizada por el tipo de subordinación *negativa*.

No entraremos en los detalles que expone Offe para caracterizar este período, al cual denomina (en ese momento) capitalismo tardío. Tampoco ampliaremos las implicaciones de la crisis específica del sistema. Remarcamos, en todo caso, una consecuencia crucial de lo anterior y que resulta esencial para los fines de esta descripción esquemática¹: la emergencia de la *autonomía relativa* del Estado.

En síntesis, la situación de subordinación *negativa* implica una autonomía, pero *relativa* del subsistema político-administrativo frente a la acumulación de Capital. Por ello, si bien el Estado en esta situación continuaría en función directa y subordinado necesariamente al subsistema económico, ahora puede “aislarse” organizativamente, “darse sus propias reglas” (relativas) de funcionamiento, sistémicamente hablando.

Retomando nuestro esquema original, la figura 2 ilustra descriptivamente el funcionamiento estructural del EKB.

Figura 2. Esquema ampliado. Estado Keynesiano de Bienestar (*Welfare state*)



Fuente: autor con base en Offe (1990).

¹ Invitamos al lector a profundizar las “conclusiones paradójicas” expuestas por Offe (1990).

En la medida en que el subsistema político-administrativo retiene la capacidad y el ejercicio de la autonomía relativa, el Estado puede “interferir” en el funcionamiento del subsistema económico. O, dicho de otra manera, es la situación donde se presenta un tipo dominante de la acción estatal: la “intervención”².

Si en una primera situación: léase, de subordinación positiva, propia del Capitalismo temprano, el subsistema político se mostraba heterónomo, o lo que es lo mismo, se ajustaba espontánea y funcionalmente a las “exigencias” u “orientaciones” del subsistema económico convocando una forma específica de acción estatal (*desregulación*), la situación que ahora referimos en el Capitalismo tardío y el EKB supone -en los mismos términos- la capacidad del subsistema político-administrativo para interferir *autoritativamente* en el proceso de acumulación capitalista a través de la *Intervención* (estatal).

Para ilustrarlo de otra manera, el Estado bajo la heteronomía absoluta y dentro del formato de receptor de prescripciones (desde la Economía) deviene en una especie de espectador. Mientras tanto, en el tránsito hacia la autonomía relativa, el Estado resulta ser actor, pero con las restricciones para devenir en principio articulador o convertirse en organizador de la sociedad (*estatista*). El subsistema económico, aunque limitado relativamente, sigue rigiendo la totalidad del sistema social bajo las dinámicas de la acumulación del Capital y, por ello, preserva su naturaleza *capitalista*.

Esto último como acontecimiento, desde luego, no se debe registrar simplemente como el surgimiento de funciones inéditas del Estado capitalista respecto a la economía y la sociedad. Implicó procesos de reconfiguración en las relaciones sociopolíticas globales, incluyendo modificaciones en distintas dimensiones. Esto puede verse al interior de los aparatos de Estado heredados y en la puesta en marcha de una reorganización institucional novedosa.

Esta situación provoca que el subsistema económico provee los *inputs* (“insumos”, fiscales por ejemplo) que, siguiendo la dinámica del proceso que hemos relatado bajo el esquema inicial (Easton-Lasswell), permiten al subsistema político ofrecer respuestas político-administrativas dirigida ya no al “medio-ambiente” social en genérico sino al subsistema normativo, puntualmente.

Para este caso social-histórico, el proceso conduce hacia la producción y reproducción de las Políticas públicas (*outputs*), las cuales mantienen como destinatario al sistema normativo, en la forma de Servicios Sociales y, más allá, bajo la modalidad de los Derechos Sociales (Marshall, 1950)³. Se hace posible así recrear socialmente la lealtad de las masas y la legitimidad (*outcomes*), ya no del subsistema político en particular sino del Sistema social en general, considerado globalmente como un todo⁴.

En síntesis: el esquema ampliado con base en Offe permite describir genérica y sistémicamente el funcionamiento primordial de las estructuras económico-políticas en un conjunto variado de subsistemas. Primero, atendiendo a las especificidades del Estado Keynesiano de Bienestar y, segundo, a las trayectorias presentes en los procesos políticos en la producción y reproducción de las políticas públicas y sus lógicas pero también incorporando selectivamente sus contradicciones (inclusive, paradojas).

En este caso, el presupuesto que permite pensar *stricto sensu* en la existencia sistémica y verosímil de las políticas públicas es la emergencia de la *autonomía relativa* del Estado capitalista.

² Concebimos cuatro (4) formas paradigmáticas de acción estatal, desplegadas a lo largo de los siglos XX y XXI y que se corresponden con fases históricas de los regímenes político-económicos estatales: 1) desregulación (Neo/Liberalismo ortodoxo); 2) regulación (‘Nuevo’ neoliberalismo heterodoxo); 3) Intervención (a la Keynes); 4) Planificación centralizada (Socialismos reales). 1) y 2) son ejemplos típicos de la Planeación Descentralizada.

³ No hay que dejar de subrayar que la institucionalización de los Derechos Sociales en el EKB supone, simultáneamente, la pretensión de neutralizar las luchas (y demandas) de las clases trabajadoras, en un sentido de sectorialización corporativa.

⁴ El esquema Easton-Lasswell sugeriría que la conservación del ‘equilibrio’ del (sub)sistema político es condición necesaria para mantener el equilibrio del Sistema social en general. Nuestra interpretación, con base en Offe, subraya la especificación explícita de las lógicas por fuera del (sub)sistema político en un sentido no genérico (el convocado fetiche del ‘entorno’). De otra parte, esto se comparece con la interpretación Neusüss & Müller para quienes el EKB garantizaría la reproducción de la fuerza de trabajo a través de los “gastos sociales” y proporcionaría además la “base material” para el reformismo y el consenso social (Solís 2016, p. 104).

Esta situación histórica contingente sostiene las condiciones de posibilidad para la *intervención estatal* y los sistemas de organizaciones institucionales basados en las llamadas burocracias públicas estatales.

3. HEGEMONÍA NEOLIBERAL Y LA REVERSIÓN DE LA “LÓGICA” (CONVENCIONAL) DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. NOTAS SOBRE LA HETERONOMÍA RELATIVA

Desde la década de los setenta y como tendencia global, el plano de verosimilitud que proporcionó el EKB para las Políticas públicas se modifica drásticamente.

Este período finisecular registra varios hechos que significarán no sólo cambios socio-históricos sino profundas “trans-formaciones” en varios aspectos de la economía política global.

La crisis del EKB propicia el tránsito hacia una nueva configuración: el Estado Schumpeteriano de Trabajo (EST), *Workfare state* (Jessop 1993 y 2006), correlato del proyecto político transnacional de clase que hegemoniza el capitalismo tardío durante el último cuarto de siglo XX y el inicio del nuevo milenio: el neoliberalismo.

Los análisis en políticas públicas que profundizan el trasfondo de esta ruptura, si bien destacan diferentes nuevas combinatorias organizativas en las relaciones intra y extra-estatales, identificando reformulaciones al nivel de la Política en la (ahora) vigencia actualizada del Capitalismo tardío, por lo general, omiten subrayar aquellas transformaciones cruciales en las “lógicas” de la producción y reproducción de las políticas públicas, en contraste (incluso, deberíamos exigir: “en comparación”) con el período inmediatamente anterior.

Gran parte de la literatura y las reflexiones en el sub-campo replican estas omisiones. Convocan una discontinuidad *histórica* (aunque formal) para aproximar el fenómeno en concreto y, al mismo tiempo, una continuidad *lógica* abstracta en el saber que no logra reflejar aún todas las singularidades -especialmente, las de carácter estructural- de la nueva época.

Se mantienen -en todo caso- relativamente incólumes las definiciones y las nociones conceptuales sobre las políticas públicas heredadas de otro momento.

Sin asumir el sistema social-histórico emergente, los análisis actuales han instalado varios obstáculos epistemológicos y metodológicos para capturar un fenómeno que evidentemente -se dice coloquialmente- “mudó de aires”, al nivel del Estado, sus aparatos y relaciones y, en últimas, de la totalidad social.

Esta brecha desconoce -en algunos casos, deliberadamente- las implicaciones de la emergencia y la consolidación del EST como régimen estatal paradigmático, en palabras de Jessop (2006), de orden *estructural* y *estratégico*.

Al respecto, existen -al menos- dos precauciones claves que deben ser articuladas sistemáticamente en la pretensión teórico-empírica de convocar la(s) “lógica(s)” de las Políticas públicas en la era del EST y el neoliberalismo.

Estas indicaciones podrían ser útiles a la hora de iniciar un nuevo estilo de análisis y síntesis acerca del fenómeno. Especialmente, si se toma en cuenta un marco más omnicompreensivo y la especificidad que provocaría en esta reflexión incluir América Latina y el Caribe.

3.1 Antecedentes del trasfondo en los cambios: el Estado Burocrático-Autoritario en América Latina y el Caribe

La construcción específica, social e histórica del llamado “experimento” del Estado Burocrático-Autoritario (EBA) (O’Donnell 1982; 2008, p. 63) -también convocados como *regímenes tecnocrático-militares*, en palabras de Marini (2013, p. 64)-, resulta un acontecimiento fundamental para una indagación ampliada sobre los aspectos del régimen en la producción/reproducción de las Políticas públicas contemporáneo.

Debe notarse que, sincrónicamente, mientras el EKB fue una constitución social y una construcción estatal (cuasi) privativa del Capitalismo central euroamericano después de la posguerra, el EBA lo sería para el Capitalismo periférico, formación que puede ser elevada como un paradigma estatal para América Latina y el Caribe en este período.

Los regímenes estatales globales resultantes de la Crisis capitalista de la década de 1930 en la llamada Gran Depresión tuvieron como respuesta económico política en los países centrales, por un lado, la producción de Sistemas político-administrativos y de Políticas públicas bajo el eje orientador de los servicios y derechos sociales -al menos, formalmente, con lo que se denomina el ciclo histórico de constitución de la Ciudadanía Plena-; por otro lado, las zonas periféricas atestiguan la deconstrucción y la destrucción sistemática formal y material de los derechos (civiles y políticos), en ese momento existentes (aún de baja intensidad) y “la supresión de dos mediaciones fundamentales: la ciudadanía y lo popular” desde la acción pública estatal (O’Donnell 2008, p. 74).

Para formularlo de otro modo: mientras en la reconfiguración del capitalismo de posguerra en el EKB euroamericano, la hegemonía privilegió *la fuerza del consenso*; en el EBA latinoamericano, la restructuración se adelantaría desde *el consenso de la fuerza* y la violencia estatales.

Lo distintivo en el análisis de estos procesos es que -de ninguna manera- ellos podrían disociarse. Es imposible tratarlos por separado y, por ello, habría que necesariamente integrarlos.

Aunque el debate retiene una complejidad imposible de llevarla a sus detalles y sintetizarla en este momento, vale la pena destacar que una vez desatada la crisis del decadente EKB y el despliegue paulatino del EBA, ambos hechos permiten entender varias particularidades dentro de la emergencia del EST y su consolidación.

Entre las décadas de 1960 y 1970, el sendero de dependencia económica de la región latinoamericana y caribeña en su conjunto responde a un giro simultáneo hacia el autoritarismo en lo político, y el neoliberalismo en lo económico. Al respecto Marini del régimen tecno-militar (2013), menciona:

La reorganización de los sistemas de producción latinoamericanos, en los marcos de la integración imperialista y ante el recrudescimiento de las luchas de clase en la región, llevó a la implementación de regímenes militares de corte esencialmente tecnocrático. **La tarea de tales regímenes es doble:** por un lado, **promover los ajustes estructurales necesarios para poner en marcha un nuevo orden económico requerido por la integración imperialista;** por otro lado, **reprimir las aspiraciones de progreso material y los movimientos de reformulación política** originados por la acción de las masas. [*énfasis propio*] (p. 65).

Por su parte, O’Donnell (2008), coincidiendo con lo anterior, destaca la dimensión organizacional del EBA:

[...] Institucionalmente, es un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo las especializadas en la coacción así como las que intentan llevar a cabo la “normalización” de la economía. Ese peso es la expresión institucional de la definición, por sus propios actores, de las grandes tareas que incumbe realizar al BA: la **reimplantación del “orden” en**

la **sociedad** mediante la eliminación de la activación política del sector popular, por una parte, y la “**normalización**” de la economía, por la otra. [*énfasis propio*] (p. 74)

La sucesión de golpes de Estado, la imposición de dictaduras cívico-militares mediante el terrorismo de Estado y, con ello, la presencia de gobiernos autoritarios -tal y como sucede inauguralmente en los países del Cono Sur- y luego, a lo largo y ancho del subcontinente, es la impronta distintiva del EBA⁵.

Siguiendo nuestro esquema (figura 2), y atendiendo las particularidades que ello supondría ya no en el plano del EKB euroamericano sino del EBA latinoamericano, tendríamos que realizar algunas adecuaciones (figura 3).

En primer lugar, teniendo en cuenta la lógica derivativa que ratifica que la acumulación de Capital en las áreas periféricas mantiene una naturaleza dependiente, sería impensable sostener algún tipo de *autonomía relativa* del Estado (Burocrático-Autoritario), al menos en los términos funcionales previamente adjudicados al EKB⁶. Antes bien, presenciemos una situación que denominamos: *heteronomía incondicional* (o absoluta) pues, como lo ha mostrado O’Donnell (2008, pp. 60-61), el EBA se trata de un Estado “recurrentemente arrasado por cambiantes coaliciones de la sociedad civil” y caracterizado por Políticas “cambiantes” que “casi nunca fueron realmente implementadas”.

En contraste con la producción de Políticas públicas en el sentido fuerte del EKB, tendríamos que hablar ahora de esa noción, en un sentido débil para el EBA.

Es preciso entonces incorporar esta “no sistematicidad” errática del fenómeno concreto y asociarlo -para este caso- a la producción de *medidas públicas* las cuales, en todo caso, tenderían a apuntalar la formación de lealtades y legitimidad sistémicas para lograr consensos mínimos (el lado ‘derecho’ de nuestro esquema).

En segundo lugar, la acción pública estatal “bifronte” del EBA precisamente revela una bifurcación clave respecto al proceso convencional que describíamos inicialmente. Tanto en el sentido del esquema original Easton-Lasswell como del ampliado basado en Offe.

Por un lado, las respuestas político-administrativas que (re)producen meras *medidas sociales* mostrarían “el lado del consenso” desde el Estado; aquí, esta producción relativamente institucionalizada estaría lejos de ser equivalente a la de los servicios sociales en la clave de derechos del EKB. Debe ser interpretada como una realidad diferente. Más que un proceso social de *integración* relativamente “activo” lo que presenciemos ahora es un marco de *inclusiones* pasivas, profundamente selectivo e intermitentemente conectado con las exclusiones exacerbadas generadas por las dinámicas capitalistas tardías, que se expresan con mayor rigor y evidencia en los espacios periféricos.

Por otro lado y como su correlato necesario, existe otro tipo de (re)producción sistémica que ya no tendría como origen insumos (*inputs*) de tipo social sino político-administrativo desde el Sistema político hacia la sociedad civil, en la forma de medidas públicas estatales -incluso aquí develándose menos erráticas y más sistemáticas- del “lado de la fuerza” los cuales pretenden afectar / regular las demandas (societales) o, en otras palabras, modificar / reformular las expectativas sociales (colectivas e individuales).

⁵ No debe excluirse que el trasfondo del EBA convocó formas históricas concretas que van desde los regímenes políticos directamente autoritarios, tales como las dictaduras cívico-militares (típicas del Cono Sur del subcontinente en sus diferentes generaciones), así como expresiones anocráticas (regímenes políticos: “mitad democracia, mitad dictadura”), donde el caso colombiano resulta paradigmático (ver Puello-Socarrás & Puello-Socarrás 2016).

⁶ Ante esta necesidad de orden estructural, fundamental para analizar la especificidad en la evolución del fenómeno político y de las políticas, se impondrá progresivamente lo que plantea Lazzarato (2013) como el ‘Gobierno mediante la deuda’; o, simplemente, como lo recuerda Salama (2016), el hecho mediatizado gracias a la financiarización (y las deudas) en lo económico, por una parte, y por la otra, del autoritarismo directo o indirecto en lo político tanto a niveles estatal como societal.

Como se anotó, vía la violencia estatal (incluso, para-estatal) explícita se trataba de “normalizar” el proceso político sistémico de la acumulación (el lado ‘izquierdo’ de nuestro esquema) (ver figura 3).

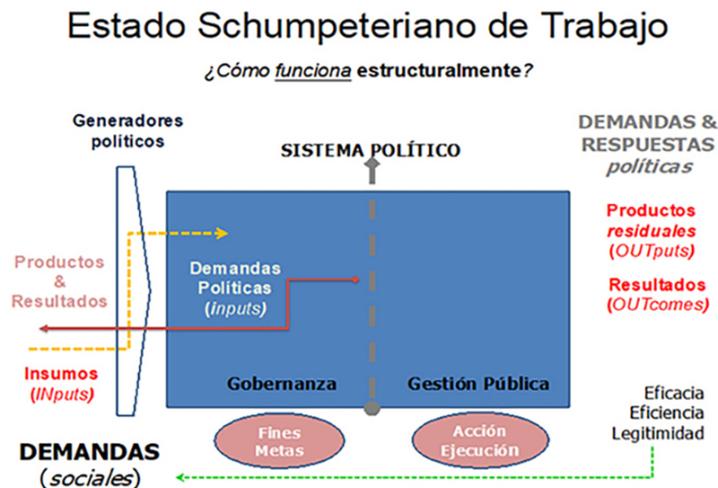
En este caso en particular, podríamos registrar un tipo de demandas políticas basadas en las orientaciones mismas del Sistema político que llevarían a reinstalar históricamente -aunque en un nivel cualitativamente distinto- la *heteronomía incondicional* (o absoluta) del Estado capitalista en su funcionamiento estructural acorde con un nuevo sistema de referencia social-histórico.

Esta característica marcará la impronta del emergente EST⁷.

El temprano doble giro autoritario y neoliberal propio del EBA, se despliega más allá de su singularidad espacio-temporal e influye en la constitución efectiva del EST a nivel global.

Por ello, no hay que dejar de registrar que esta lógica “invertida” (respecto a la lógica convencional) del régimen estatal burocrático-autoritario, se transferirá paulatina pero sostenidamente al nivel de los tipos / estilos de programas de políticas públicas (económicas y sociales) del arreglo Schumpeteriano centrado en el Trabajo (*Workfare State*), y más puntualmente, Estado neoliberal comprensivo (es decir, la fórmula: *Workfare State + Prison State*).

Figura 3. Esquema bifronte/bifurcado.



Fuente: autor con base en Puello-Socarrás (2008 y 2013a), Jessop (1993 y 2008) & Wacquant (2009).

Por ello, insistimos en la relación genética, tanto histórica como estructural y funcional, entre el EBA y el EST.

En la discusión sobre la verosimilitud de las Políticas públicas respecto al nuevo sistema social-histórico de referencia y el régimen estatal emergente, al menos, desde la década de 1980 y en adelante, sería inconveniente metodológicamente e incorrecto epistemológicamente, omitir que:

[...] la plataforma neoliberal irrumpió tempranamente en América Latina a través de los golpes de Estado, empezando por el asestado al gobierno socialista democráticamente elegido de Salvador Allende, y la dictadura cívico-militar que impuso Pinochet en el marco del Plan Cóndor auspiciado por los Estados Unidos, según lo han ratificado los documentos

⁷ De hecho, la tendencia política desde 1980 es hacia el autoritarismo punitivo, incluso, bajo los llamados regímenes liberales representativos. El índice de encarcelamiento en Inglaterra y Gales, por ejemplo, plantea Wacquant (2009, p. 433) pasó de 88 reclusos por cada 100.000 habitantes en 1992 a 142 por cada 100.000 habitantes en 2004. En Brasil, mientras en el año 1996 la población carcelaria registraba 148 mil personas privadas de la libertad, esta misma cifra en 2006 se habría triplicado, llegando a 400.000.

desclasificados por este mismo gobierno. Este “modelo” después de haber sido decretado *manu militari* en la región, fue imitado en Inglaterra y los Estados Unidos, y más tarde desplegado a nivel global... (Puello-Socarrás 2017, p. 180).

Lo anterior porque no sólo el neoliberalismo nace y se consolida en este lugar de enunciación sociopolítico y económico sino también porque se reproduce y se renueva a partir de él, especialmente, en el nuevo milenio.

3.2. El doble fondo de las transformaciones: Estado Centauro (*Workfare & Prisonfare*).

La emergencia del neoliberalismo como Proyecto económico-político de clase⁸ en la fase tardía y avanzada del sistema social desde finales del siglo XX y hasta hoy, se caracteriza por la exacerbación de las dinámicas (lógicas pero, sobre todo, las contradicciones) del capitalismo histórico⁹.

El actual escenario expresa el proceso “integrado” de la reciente evolución del capitalismo como sistema, el cual contempla -decíamos- primero: la crisis del EKB (*Welfare State*) y, luego, el surgimiento de una nueva fórmula política, el EST (*Workfare State*).

No obstante, pocas veces se anota que este tránsito ha implicado (y, pensamos, se explica “a partir de”) el despliegue desterritorializado a nivel global del modelo EBA.

El trasfondo de este régimen influye poderosamente en el tipo específico estatal y, con ello, en la (re)producción de las Políticas públicas (como decíamos, en un sentido débil, menos pretencioso: “medidas públicas” estatales), tendencia contemporánea ya no potencial sino plena y, por decirlo de alguna manera, actualizada:

(...) El principio rector de la acción pública en este campo no es la solidaridad sino la compasión; su finalidad no es fortalecer los lazos sociales sino reducir las desigualdades, pero sólo para aliviar las penurias más flagrantes y para demostrar la empatía moral de la sociedad para con sus miembros desposeídos, aunque merecedores de su ayuda (...) Además, el Estado penal hipertrofiado que poco a poco está reemplazando al Estado providencia en el escalafón más bajo de la estructura de clases -o suplementándolo, conforme a una división del trabajo por el género- es **incompleto, incoherente** y a menudo **incompetente**, de tal modo que no puede cumplir las expectativas poco realistas que le han hecho nacer ni las funciones sociales que le corresponden por su misión [*énfasis propio*] (Wacquant, 2009, p. 80).

Al referirnos ya no a los antecedentes originales del EST -especialmente en clave de las transformaciones transnacionales- sino a su paulatina consolidación, coincidimos en lo fundamental

⁸ Hay que insistir no sólo en los efectos sino en la naturaleza misma del neoliberalismo como *proyecto de clase*, lo cual articula los clivajes de género y étnicos: “(...) el reemplazo gradual de un (semi)Estado de bienestar por un Estado policial y penal para cual la criminalización de la marginalidad y el encarcelamiento punitivo de las categorías desfavorecidas funcionan a modo de política social en el nivel más bajo del orden étnico y de clase”; por ello, hay que complementar, además que: “(...) el neoliberalismo produce no el recorte del gobierno sino la instalación de un *Estado centauro* liberal hacia arriba y paternalista hacia abajo que presenta caras radicalmente diferentes en los dos extremos de la jerarquía social: un rostro bello y atento hacia las clases media y alta, y un rostro temible y sombrío hacia la clase baja” [*énfasis propio*] (Wacquant 2009: 80 y 437).

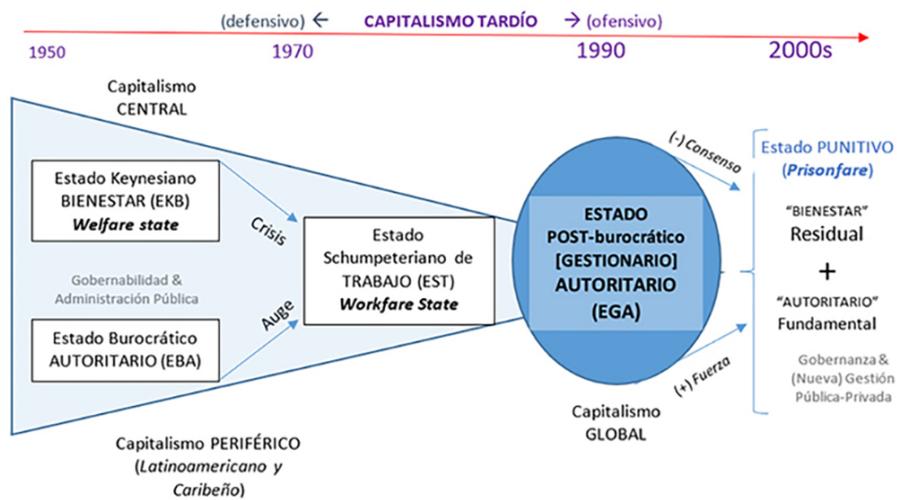
⁹ Recuerda Marini precisamente que “en el marco de la dialéctica del desarrollo capitalista mundial, el capitalismo latinoamericano reprodujo las leyes generales que rigen el sistema en su conjunto, pero en su especificidad las acentuó hasta el límite... La ley general de la acumulación capitalista, que implica la concentración de la riqueza en un polo de la sociedad y el pauperismo absoluto de la gran mayoría del pueblo, se expresa aquí con toda brutalidad...” (Marini, 2013:63). [Traducción del autor].

con la caracterización centaurina de Wacquant respecto a los atributos centrales que se imponen en la reconfiguración hoy vigente, alrededor del Estado Punitivo de Trabajo¹⁰:

[...] el *Estado centauro* guiado por una cabeza liberal montada en un cuerpo autoritario, aplica la doctrina del *laissez-faire* y *laissez-passer* cuando se trata de las desigualdades sociales y de los mecanismos que las generan (el libre juego del capital, la escasa aplicación del derecho laboral y la desregulación del trabajo, la retracción o eliminación de las protecciones colectivas), pero es brutalmente paternalista y punitivo cuando se trata de hacer frente a sus consecuencias en el día a día (...) la reducción del sector asistencial social del Estado y el aumento concomitante de su brazo penal están funcionalmente vinculados, configurando las dos caras de la misma moneda del Estado que se reestructura en las zonas más bajas del espacio urbano y social, en la era del neoliberalismo cada vez más acentuado. El repliegue paulatino de la red de la seguridad social comenzó a principios de los años setenta, como parte de la oposición a los movimientos progresistas de la década anterior, y culminó en 1996 con la conversión del derecho “asistencia” (*Welfare*) en la obligación “trabajar a cambio de asistencia” (*Workfare*) destinada a dramatizar y valorizar la ética del trabajo en el nivel más bajo del escalafón laboral. (Wacquant 2009, p. 82)

Sin embargo, la anterior aproximación aún queda en deuda por inobservar un par de elementos claves sin los cuales es imposible articular sucesos de más reciente emergencia.

Figura 4. Trayectoria histórica EKB, EBA y EST hacia el EGA.



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Esta interpretación no implica: 1) considerar que el anterior régimen estatal (EKB) -o cualquier otro, en el marco del sistema capitalista-, funcione al margen de los procesos de la explotación económica, la dominación política, la opresión social o la alienación ideológica. Lo anterior, desde luego, incluye diferentes formas de violencia estatal desplegadas a partir de la pretensión irrenunciable del Estado capitalista de ejercer su monopolio físico y simbólico. El contraste, en todo caso ficticio, entre el autoritarismo estatal latinoamericano y la democratización euroamericana, particularmente exaltado en las décadas de los años sesenta y setenta, poco a poco se ha diluido, revelando la naturaleza eminentemente autoritaria del neoliberalismo (ver Puello-Socarrás, 2008). Interesa marcar aquí, además una obviedad, 2) la limitante de los abordajes estructural-funcionalistas para incorporar -aún en sus márgenes- el “lado conflictualista” que se torna central en la era neoliberal.

3.3. Resultantes recientes. ¿Heteronomía relativa en el Estado neoliberal?

Los nuevos atributos en la economía política contemporánea si bien no modifican las características básicas en el plano de verosimilitud hasta ahora registrados y plenamente vigentes dentro del EST actual, sí nos remiten hacia la hipótesis estatal del paso de la heteronomía incondicional y “absoluta” hacia otra forma, como la principal característica de los cambios acaecidos al interior del neoliberalismo durante el siglo XXI.

Por supuesto, ello conllevaría efectos sobre el proceso de la producción de las medidas públicas que deberían ser asidos empíricamente e incorporados teóricamente en los análisis.

En primer lugar, debemos anotar que, si bien el neoliberalismo naciente abandonaría la intervención estatal propia de la autonomía relativa en el EKB para entrar a privilegiar la “desregulación” como forma de acción institucional desde el Estado, como lo subraya, entre otros, Wacquant¹¹, el EST del nuevo milenio convocaría una nueva expresión paradigmática dentro de las transformaciones típicas “al interior” del *neoliberalismo* mismo: la *regulación estatal* (Puello-Socarrás 2017).

Hablando organizacionalmente, por ejemplo, tendríamos que advertir que el gobierno político y la deconstrucción de la administración pública anteriores dan paso a dispositivos pro-neoliberales -hoy ya consolidados- tales como la *gobernanza* y la (nueva) *gestión pública*.

La idea de un *Estado regulador* que venía siendo desatendida pero promocionada tempranamente desde los años 1970 bajo nociones como el “Estado modesto” (Crozier, 1992) y el Post-burocratismo (Barzelay y Armajani, 1998) y la “Reinvención del gobierno” (Osbourne & Gaebler, 1992; 2006) durante los años 1990, hoy se torna una realidad activada de la mano de teorías y fenómenos como la (Nueva) Gestión Pública y, más recientemente, las teorías sobre el Valor Público (Public Value) (Bozeman 2007; Dahl y Soss, 2014).

Estas expresiones son en lo fundamental como bien las ha calificado O. Guerrero (2004): el neoliberalismo en la “administración pública” contemporánea (véase Puello-Socarrás, 2008; Mirowski 2013: 87).

Más recientemente, las expresiones reguladoras del Estado (vale la pena ratificar, acción específica en función de los mercados y sus “fallos”) se combina selectivamente con el propósito de fortalecer el denominado *Estado emprendedor* (Mazzucato 2014). Este formato se sincronizaría idealmente con las pretensiones que registra la nueva hegemonía neoliberal basada no en el presupuesto del “hombre económico” (*homo oeconomicus*) sino en la antro-política del hombre emprendedor / empresario (*homo redemptoris*) (Puello-Socarrás 2010b).

Derivado de lo anterior, en segundo lugar, el plano de las políticas habilitaría una mayor intensidad de la acción institucional.

El tránsito sostenido desde la desregulación hacia las regulaciones estatales permite pensar en la *heteronomía condicional* (o “relativa”), tipo especialmente recurrente dentro de las reconfiguraciones que evidencian los regímenes socio-estatales del llamado nuevo neoliberalismo y el neo-liberal-desarrollismo en América Latina y el Caribe durante el siglo XXI.

Este hecho ha tenido en las medidas “sociales” recientes, una de las expresiones más paradigmáticas y que, de paso, revelan un contraste indiscutible entre las Políticas públicas del pasado y las medidas públicas del presente al nivel de objetivos, instrumentos, etcétera.

¹¹ Se equivoca Wacquant al relacionar la doctrina del *laissez-faire* / *laissez-passer* con el neoliberalismo. Históricamente, el neoliberalismo es una posición ideológica y política *anti-leséferista*. Por el contrario, mantiene la convicción que una Sociedad de Mercado (no sólo una economía) solo es posible si se la construye sistemáticamente. Por lo tanto, la acción estatal resulta crucial a través de la *planeación descentralizada*: a) “desregulativa”, como lo proponen las corrientes angloamericanas ortodoxas del neoliberalismo, o b) “regulativa” como lo sostienen las vertientes heterodoxas austriacas, alemanas e italianas) (ver Puello-Socarrás 2013; Mirowski, 2013)

4. DE LAS SOSPECHAS HACIA LOS INDICIOS. EL ESTADO POST-BUROCRÁTICO (GESTIONARIO) AUTORITARIO (EGA).

Nos parece que resulta ilícito y además errado, teórica y empíricamente, sostener -aún, insinuar- que las políticas públicas sean un fenómeno (y saber) por fuera de un sistema social-histórico de referencia.

Este imaginario relaja el hecho fundamental que las políticas públicas son una noción conceptual y una producción *específica* no solo del capitalismo y, más puntualmente de *una* fase puntual y singular de este modo de producción social.

Le asiste la razón a Meny & Thoenig (1992; 19-21) cuando subrayan al *Welfare State* (y su eclosión) como “un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas”.

Al develar la dinámica y el patrón lógico de lo que denominamos: políticas públicas fruto del EKB, en nuestra opinión, recuperamos los criterios necesarios para adoptar el término en su magnitud teórico y conceptual. Con ello, podría adaptarse (algunos dirían: “aplicarse”) con suficiencia y rigor en otros contextos sociales, inclusive, cuando exista sincronía histórica, cuestión que también se deja de lado en la mayoría de los análisis.

Abarcando (sintéticamente) el plano *ab origine* de las Políticas públicas en el EKB, es posible establecer varios criterios de comparación que permiten entender el hecho que por fuera del esquema de Bienestar, el cual tiene una ubicación espacio-temporal: Europa y los Estados Unidos en el periodo de post-guerra, habría que modificar la hermenéutica sobre las Políticas públicas.

Si se acude genéricamente a esa expresión para describir, comprender o explicar el fenómeno en sistemas socio-históricos diferentes, o habría que darle verosimilitud al término, modificándolo en su contenido y dinámicas lógicas internas, o simplemente abandonarlo sustituyéndola por otras nociones alternativas (v.gr. “acciones estatales” o medidas por parte de las autoridades públicas subrayando su *menor intensidad, frecuencia o magnitud*).

Uno de los indicios que aquí aproximamos a partir de las dinámicas, lógicas y contradicciones del fenómeno aún no inscritas en el saber sobre este tópico en la era del Capitalismo neoliberal es que varios dispositivos de producción de prácticas discursivas se modifican sustancialmente.

El paso desde el Gobierno político y la Gobernabilidad pública, los esquemas burocráticos desde la Administración pública y la (re)producción -intensa y extensiva- de Políticas públicas registra un tránsito fundamental hacia dispositivos de la Gobernanza (policéntrica) y la (nueva) Gestión Pública así como la generación de Medidas públicas, especialmente, al nivel de “lo social” (individualizado). Su atributo esencial es la exacerbación de las lógicas y las contradicciones bajo una tendencia autoritaria. De ahí su caracterización esencialmente gestionaria y autoritaria.

Asimismo, las primeras tensiones que generaría convocar la heteronomía incondicional y absoluta del Estado, y su consecuente tránsito hacia una heteronomía condicional y relativa actualmente vigente son aspectos que deben ser incorporados en forma sistemática a los análisis de las “políticas públicas”. Con esto abonaríamos el propósito de avanzar hacia un conocimiento de los fenómenos emergentes para motivar las transformaciones de estas realidades hacia otras tópicas sociopolíticas.

REFERENCIAS

1. Barzelay, Michael y Armajani, Babak. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE. 1998
2. Bozeman, Barry. *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press. 2007
3. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. El modelo estructural de la Gobernanza pública. *Revista Reforma y Democracia* (36), pp. 1-14. 2006
4. Cerroni, Umberto. *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Bogotá: Siglo XXI. 1992
5. Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica. 1992
6. Dahl, Adam y Soss, Joe. Neoliberalism for the Common Good? Public value Governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, 74 (4), 496-504. 2014
7. Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Barcelona: Amorrortu. 1969
8. Dahl, Robert. *Análisis político Moderno*. Barcelona: Fontanella. 1976
9. Guerrero, Omar. *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración pública*. México: Fontamara. 2004
10. Jessop, Bob. ¿Hacia un Estado Schumpeteriano de Trabajo? Observaciones preliminares sobre la economía política post-fordista. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre. 1999
11. Jessop, Bob. ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 6 (7), pp. 7-44. 2008
12. Lazzarato, Maurizio. *Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu. 2015
13. Lukes, Steven. *El poder: un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI. 2007
14. Mazzucato, Maurizio. *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. Barcelona. 2014
16. Marini, Ruy Mauro. *Subdesarrollo e revolução*. Florianópolis: Insular. 2013
17. Marshall, Thomas Humphrey. Ciudadanía y clase social, en Marshall, TH. & Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, pp. 13-82. 1950 y 1998
18. Meny, Yves. y Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Crítica. 1992
19. Mirowski, Philip. *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Barcelona: Planeta. 2013
20. O'Donnell, Guillermo. *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano. 1982
21. O'Donnell, Guillermo. *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo. 2008
22. Offe, Claus. Crisis en el manejo de la crisis. Elementos para una teoría de la crisis política, en *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza. 1990
23. Osbourne, David y Gaebler, Ted. *La reinversión del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós. 1992
24. Osbourne, David y Plastrick, Peter. *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

25. Oszlak, Oscar. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Argentina. Documento Centro de Estudios de Estado y Sociedad/G.E. CLACSO. 2006
26. Puello-Socarrás, Gregorio Enrique. & Puello-Socarrás, José Francisco. La era de los “pos”. Conflicto social-armado, acuerdo de paz y anocracia neoliberal en Colombia. *Nova et Vetera*. Vol. 24: 18-35. 2016
27. Puello-Socarrás, José Francisco. *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - UNIJUS. 2008
28. Puello-Socarrás, José Francisco. Ciencias Sociales, Políticas y Foros Públicos. Nexos, (inter)conexiones y (des)vinculaciones contemporáneas, en *Documentos de Trabajo*, No. 6. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). 2010a
29. Puello-Socarrás, José Francisco. Del *Homo Œconomicus* al *Homo Redemptoris*. Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo. *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria* (Polvorines: RILESS) Vol. 4, No. 6, pp. 181-206. 2010b
30. Puello-Socarrás, José Francisco. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013), en: Ramírez, Hernán (org.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*. São Leopoldo: Oikos - Unisinos. 2013a
31. Puello-Socarrás, José Francisco. Quién sabe qué, cuándo, cómo. Para qué? Política, políticas y ciencia en: Roth Deubel, André-Nöel (ed.) *El Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - UNIJUS, pp. 141-171. 2013b
32. Puello-Socarrás, José Francisco. Las críticas neoliberales al neoliberalismo. El dogma de Mercado y las herejías que nunca llegan a convertirse en blasfemias. *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*. No. 3: 179-204. 2017
33. Salama, Pierre. “El Estado y sus particularidades en los países emergentes latinoamericanos: un enfoque teórico a partir de la Escuela de la Derivación”, en Artous, A., Hai Hac, T., Solís, J. & Salama P., *Naturaleza y forma del Estado capitalista*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 131-158. 2016
34. Sassen, Saskia. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz. 2014
35. Solís, José Luis. “El Estado como categoría de la crítica marxista de la economía política: el debate sobre la “derivación””. Artous, A., Hai Hac, T., Solís, J. & Salama P., *Naturaleza y forma del Estado capitalista*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 99-129. 2016
36. Vargas Vila, José María. *El Minotauro*. Medellín: Beta. 1974
37. Wacquant, Loïc. “La pequeñez del Estado de Bienestar Social”. En *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa. 2009.