



La impronta neoliberal en el *New Public Management*: Gobernar a través del mercado

**The neoliberal tendency in the New Public Management:
To govern through the market**

**A tendência neoliberal no *New Public Management*:
Governar a través do mercado**

Sebastián BOTTICELLI*

Recibido: 12.06.2016

Recibido con modificaciones: 12.04.2017

Aprobado: 14.04.2017



RESUMEN

El presente artículo se plantea como objetivo relevar los supuestos e implicancias del *New Public Management*. A partir del impulso otorgado por organismos financieros internacionales, esta corriente del pensamiento administrativo contó con un amplio grado de difusión durante la última década del siglo XX e influyó en los diversos procesos de reforma estatal que se vivieron en la región latinoamericana. Sobre la base de esta revisión, se mostrará que la caracterización habitual que comprende a la impronta neoliberal como una mera contracción del tamaño de las estructuras de la Administración Pública no considera suficientemente las transformaciones en las lógicas desde las que el Estado redefinió sus formas de intervención en las dinámicas sociales. Con esta propuesta se aspira configurar nuevos criterios de indagación que permitan pensar críticamente nuestro tiempo actual atendiendo a esa cuota residual en la que el pasado persiste en nuestras maneras de entender el mundo y de actuar en él.

Palabras clave: Gubernamentalidad neoliberal, administración estatal, nuevo managerialismo.

ABSTRACT

This article aims to examine the assumptions and implications of New Public Management. Because of the recommendation of international financial institutions, this line of administrative thinking had a large degree of dissemination in the last decade of the twentieth century and influenced several state reform processes that were experienced in Latin America. Based on this review, it will be shown that the usual characterization that defines the neoliberal tendency as a mere contraction of the size of the structures of public administration does not sufficiently considered the changes in the logic used by the State to redefined its forms of intervention in the social dynamics. The present work hopes to configure new criteria for the critical inquiry of our current time attending to the persistence of the past in our ways to understand the world and act on it.

Key words: Neoliberal governmentality, state administration, new managerialism.

RESUMO

O presente artigo visa analisar os pressupostos e implicações da Nova Gestão Pública. A partir do impulso otorgado pelas organizações financeiras internacionais, essa escola de pensamento de gestão atingiu um grande grau de difusão na última década do século XX e influenciou vários processos de reforma do Es-

* Docente-investigador de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor en Filosofía. Docente de la cátedra de Filosofía Social de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: sebastianbotticelli@gmail.com

tado que foram experimentados na América Latina. Com base nesta revisão, será mostrado que a caracterização habitual compreendendo a marca neoliberal como um mero contração do tamanho das estruturas da administração pública não considera suficientemente as mudanças na lógica desde onde Estado redefiniu suas formas de intervenção na dinâmica social. Esta proposta tem como objectivo estabelecer novos padrões de inquérito para dar tempo de pensar criticamente o nosso tempo atual em resposta a essa parte residual no pasado persiste em nossas maneiras de entender o mundo e agir nele.

Palavras-Chave: Governamentalidade neoliberal, administração do Estado, novo gerencialismo.

SUMARIO

1) Introducción a la problemática. 1.a) Supuestos. 2) De la Administración Pública al *Management* Público: hacia un nuevo paradigma administrativo. 3) Documentos editados por los organismos internacionales. 3.a) El ciudadano-cliente y el fin del monopolio estatal. 3.b) Un Estado efectivo para una sociedad sustentable. 3.c) Consideraciones parciales. 4) Los textos de difusión masiva: manuales para “la nueva revolución”. 4.a) Principios operativos para “reinventar el gobierno”. 4.b) ¿Qué tipo de Estado necesita una “sociedad libre”? 5) Consideraciones finales: de persistencias y novedades. 5.a) Lo que ya no somos y lo que estamos siendo: neoliberalismo, Estado y actualidad.

1) Introducción a la problemática

Las voces que buscan dar cuenta de las condiciones que la impronta neoliberal va asumiendo en el contexto argentino desde la crisis de 2001 se reparten a lo largo de un espectro cuyos extremos están marcados por dos posturas. El primero de esos extremos agrupa a quienes sostienen que nuestra actualidad estaría signada por una segunda oleada de expansión neoliberal que se manifestaría ya no en las privatizaciones y el ajuste fiscal sino en el despliegue de un nuevo modelo extractivo-exportador caracterizado por la creciente transferencia de riquezas al exterior a cambio de activaciones económicas de corto plazo (Acosta y Gudynas, 2011). Esto conduciría a la profundización del proceso de reprimarización de los circuitos económico iniciado en los 90 con el desmantelamiento del aparato productivo-industrial (Stolowicz, 2011). Al mismo tiempo, mostraría que aún a pesar del crecimiento económico, las dinámicas de distribución de la riqueza, lejos de invertirse, se habrían acentuado profundizando la brecha entre los más y los menos favorecidos (Svampa, 2016). Basándose en estos señalamientos, estos autores afirman que el neoliberalismo seguiría “gozando de buena salud” (Svampa, 2008: 68). El otro de los extremos que configura esta dicotomía esquemática agrupa a quienes sostienen que, siguiendo la impronta regional, Argentina estaría transitando una etapa neodesarrollista y, por ello, posneoliberal (Félez y López, 2010). La expansión de la lógica de libre mercado distintiva del neoliberalismo habría llegado al límite de su agotamiento, lo que habría dado lugar al reordenamiento de las condiciones económicas y productivas. El fin del patrón de acumulación neoliberal habría abierto la posibilidad de que los sectores populares disputen el control del Estado al menos en los ámbitos vinculados al empleo y las políticas sociales, generando una suerte de nuevo equilibrio –aunque siempre inestable– entre rentistas y no rentistas (Félez y López, 2010). Estas transformaciones se concretarían en la implementación de un criterio fiscal que buscaría apropiarse de una porción importante de los ingresos extraordinarios del sector extractivista para redirigirlos hacia la creación de empleo a partir del fomento de un modelo de desarrollo nacional-popular (Natanson, 2008). La supuesta sintonía de los gobiernos de los países más importantes de la región no sería sólo un dato estadístico, sino que serviría para confirmar este diagnóstico (Sader, 2008). En el contexto de las actuales tendencias recesivas del capitalismo mundial, los gobiernos “latinoamericanistas” habrían conseguido establecer nuevas estrategias para contrarrestar los procesos de desindustrialización y reprimarización de la producción económica. También habrían sabido combatir culturalmente la fragmentación social producida por las lógicas consumistas (Sader, 2009). De allí que la impronta neoliberal comprendida como la ideología que postula la necesidad de dejar la totalidad de las dinámicas sociales libradas a las decisiones del mercado y al egoísmo individualista habría quedado completamente superada (Borón, 2009).

Es necesario señalar que el antagonismo descrito en el párrafo anterior mantiene la forma de una breve esquematización, que dicha esquematización sólo responde a fines expositivos y que, como toda simplificación, ésta comporta cierto grado de reducción. Pero aún teniendo en cuenta esta salvedad, la exposición de este antagonismo esquemático invita a sospechar que las diversas interpretaciones que intentan pensar la actualidad argentina y latinoamericana parten de conceptualizaciones del neoliberalismo muy

diferentes. También permite advertir que el debate en torno al neoliberalismo suele plantearse en términos taxativos que conducen la polémica hacia una cierta lógica dicotómica que obliga a optar entre la continuidad o la superación, lo que muchas veces obtura la posibilidad de pensar cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior.

En pos de constituirse en un aporte a dichos debates, el presente escrito se propone componer una perspectiva diferente. Para ello buscará señalar algunas coordenadas que permitan caracterizar la racionalidad neoliberal en la configuración que ésta había desarrollado durante la última década del siglo XX. Esta caracterización estará basada en el análisis de una corriente teórica particular –la corriente administrativa de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (en adelante, *NPM*)– cuya relevancia también deberá ser mostrada. Con ello se espera colaborar con la composición de una mirada crítica sobre nuestra actualidad a partir de un cierto trabajo sobre el pasado reciente: para comprender en qué medida el hoy se distingue del ayer, es decir, para que la diferencia pueda darse al pensamiento, se vuelve necesario encontrar –utilizando palabras de Gilles Deleuze– una forma de comparación que posibilite atender al rastro que deja *aquello que ya no somos* en *aquello que estamos siendo* (Deleuze, 1990); esa cuota residual en la que el pasado persiste y que, en mayor o menor grado, está incluida en nuestra forma de entender el mundo y de actuar en él.

1.a) Supuestos

La pertinencia del ejercicio crítico propuesto en estas páginas se sustenta en las siguientes consideraciones:

En primera instancia, aquí se afirma que los desarrollos de la disciplina administrativa han tenido –y siguen teniendo– una importancia sensible en lo que hace a la configuración de la vida social. Ya autores como Max Weber (1993) o Alfred Sohn-Rethel (1980) señalan cómo ciertas nociones surgidas del campo de la administración orientan muchas de las dinámicas que hacen al funcionamiento tanto del sector privado como del sector público. Desde una perspectiva diversa, también pueden mencionarse las primeras caracterizaciones biopolíticas propuestas por Michel Foucault; en ellas, la noción de “biopoder” es definida como un particular ejercicio del poder que apunta a *administrar la vida humana* de acuerdo con los parámetros y objetivos de una racionalidad particular, operando e interviniendo directamente en la producción y reproducción de la vida misma (Foucault, 1977). En reformulaciones posteriores, Foucault vincula la aparición de las disciplinas administrativas con el surgimiento del liberalismo. Dicha vinculación luego es retomada por autores que, sobre la base de los desarrollos foucaultianos, analizan el pensamiento managerial como una de las expresiones más concretas de la impronta neoliberal en un nivel operativo (Boltanski y Chiapello, 2002; Dardot y Laval, 2009).

Estos antecedentes habilitan la posibilidad de atender a las características de ciertas corrientes surgidas de la matriz del pensamiento administrativo que, impulsadas por los organismos financieros internacionales, alcanzaron un alto grado de difusión durante la última década del siglo XX. Esta difusión los convirtió en una referencia central dentro de los procesos de reforma del Estado que tuvieron lugar en Argentina en ese momento –así como también en otros países latinoamericanos–.¹ Por ello el ejercicio que aquí se propone apunta su atención hacia la intersección entre las tendencias manageriales y las dinámicas de la Administración Pública, comprendiendo a esta última como la instancia que rige y determina buena parte del funcionamiento del Estado. Es necesario destacar que, si bien las formas gubernamentales del neoliberalismo no se reducen a la órbita estatal, ésta no puede considerarse como un simple ámbito en el que se reúnen ciertas relaciones de poder; antes bien, el estudio de las formas que el Estado va adoptando resulta fundamental a la hora de dar cuenta de las relaciones sociales en su conjunto (Botticelli, 2016a).²

¹ Es necesario agregar que el grado de penetración que tuvieron las ideas recuperadas en los párrafos anteriores en los diversos procesos de reforma del Estado –sobre todo en los países denominados “emergentes”– no puede comprenderse acabadamente si no se considera su relación directa con los mecanismos de imposición que los organismos crediticios internacionales activaron para vulnerar y sobrepujar a las soberanías nacionales a partir de los sucesivos procesos de endeudamiento (Murillo y Seoane, 2012).

² «Es cierto que en las sociedades contemporáneas, el Estado no es simplemente una de las formas o situaciones específicas de ejercicio del poder –aunque sea la más importante– pero de alguna manera, todas las otras formas de relaciones de poder deben referirse a él. Esto no es así porque todas deriven de él, sino más bien porque las relaciones de poder han llegado a estar más y más bajo el control estatal (aunque este control estatal no haya tomado la misma forma en los sistemas pedagógicos, judiciales, económicos o familiares). Con referencia a este sentido restringido de la palabra *gobierno*, se podría decir que las relaciones de poder han sido progresivamente gubernamentales» (Botticelli, 2016a).

De entre las diversas líneas de pensamiento administrativo que aparecieron durante esa época, se atenderá particularmente a la corriente del *NPM*. La literatura especializada señala que los aportes de esta corriente resultaron fundamentales para terminar de instalar en el ámbito del funcionamiento estatal el pasaje de una “administración pública” a un “*management* público” (Bradford, 1994; Clarke Newman, 1997). La caracterización de dicha corriente se desplegará a partir del análisis de algunas publicaciones seleccionadas de entre un *corpus* textual compuesto por documentos editados por organismos económicos internacionales y por manuales de difusión masiva. Estas publicaciones se destacan por haber alcanzado en su momento un alto grado de difusión y por funcionar como referencia central en un amplio conjunto de elaboraciones posteriores.

La lectura crítica de estos textos buscará problematizar los conceptos que sustentan esta corriente así como también sus implicancias y consecuencias. En el contexto que aquí se propone, la acción de problematizar³—en contra de los procesos de naturalización y distinguiéndose de las técnicas de la deconstrucción— supone adoptar una estrategia analítica que dirige su atención hacia emergentes particulares rastreando sus posibles inscripciones en la historia de las mentalidades, en la historia de las ideas y en la historia social. En terminología foucaultiana, esto implica considerar el modo en el que ciertos objetos aparecen como dispositivos y tecnologías concretas dentro de ciertos regímenes de veridicción y jurisdicción (Foucault, 2014: 12-13).

En vistas de este objetivo general, la revisión estará orientada por el siguiente interrogante: ¿cuáles fueron las novedades efectivas que, con respecto a teorías que ya cuestionaban los supuestos del *Welfare* desde el fin de la Segunda Guerra, supusieron las ideas que signaron los procesos de reforma de los Estados latinoamericanos durante la última década del siglo XX? En ese sentido, será relevante rastrear la vinculación entre la matriz de pensamiento configurada por el *NPM* y las propuestas emanadas de la Escuela de Pensamiento Económico de Viena desde mediados de los años 40 (Morresi, 2011).

Los desarrollos propuestos por la corriente del *NPM* serán comprendidos como *prácticas discursivas*—capaces de adoptar una modalidad propia de existencia, prácticas discursivas que rigen, reforman y transforman otras prácticas y que, al hacerlo, denotan y constituyen una racionalidad determinada (Foucault, 1970; Deleuze, 1987; Botticelli, 2011). Se trabajará sobre un conjunto de fuentes compuesto por “textos prácticos”, es decir, “textos que proponen reglas, opiniones, consejos de conducta; textos que son en sí mismos objetos de «práctica» pues están hechos para ser leídos, aprendidos, meditados, utilizados, puestos a prueba y en que buscan constituir finalmente «el almacén de la conducta diaria»” (Foucault, 1984: 19). Estas publicaciones comparten una característica: se trata de textos cuyas aspiraciones no se reducen a la mera descripción sino que además, y prioritariamente, buscan fomentar y vehicular cierto tipo de transformaciones. Teniendo en cuenta que no hay prácticas sin un determinado régimen de racionalidad (Foucault, 1982: 66), la revisión de este conjunto de documentos permitirá dar cuenta de las características de una racionalidad específica y particular.

2) De la Administración Pública al *Management* Público: hacia un nuevo paradigma administrativo

El surgimiento de los nuevos paradigmas administrativos debe comprenderse en su relación con las llamadas “crisis del modelo del Estado de Bienestar” (Digilio, 2002). A lo largo de las diversas etapas que abarcó dicho proceso se multiplicaron los discursos que acusaban a las estructuras del *Welfare*—desarrolladas correlativamente con el industrialismo taylorista-fordista— de ser incapaces de cumplir con las exigencias que imponían las nuevas dinámicas sociales marcadas por la financiarización y la intangibilidad (Murillo y Seoane, 2012). Desde los supuestos establecidos por estas perspectivas, la salida de la crisis sólo podría generarse sobre la base de una modernización del Estado. De allí que se comenzara a reclamar una redefinición del funcionamiento de las estructuras estatales que acompañara los cambios en la producción socio-económica (Bradford, 1994: 51).

La corriente del *NPM* surgió a comienzos de la década del 90 como una de las propuestas que buscaban orientar dichos procesos de modernización. Los trabajos académicos que dieron inicio a esta corriente

lizadas, es decir, elaboradas, normalizadas y centralizadas en la forma, o bajo los auspicios, de instituciones estatales». (Foucault, 2001: 257).

³ «(...) un movimiento de análisis crítico mediante el cual se procure ver cómo se han podido construir las diferentes soluciones a un problema; pero también, cómo estas diferentes soluciones se desprenden de una forma específica de problematización. Y entonces se muestra que toda nueva solución que vendría a añadirse a las otras surgirá de la problematización actual, modificando solamente algunos de los postulados o de los principios sobre los que se apoyan las respuestas que se dan (Foucault, 1999: 361).

intentaron compendiar y sistematizar los diferentes procesos de reforma de la administración estatal que venían dándose desde principios de los años 80 en los países llamados “desarrollados”. Las reformas impulsadas por el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra y las innovaciones realizadas por algunos gobiernos municipales estadounidenses durante ese mismo periodo, así como sus posteriores réplicas en otros países anglosajones como Nueva Zelanda y Australia, compusieron el primer grupo de experiencias a ser estudiadas (Gruening, 2001).

El carácter exitoso que se le adjudicó a estos procesos de reforma habilitó la posibilidad de sistematizar los criterios y técnicas empleados para llevarlos a cabo. A partir de esos primeros compendios, el *NPM* comenzó a ocupar un lugar privilegiado dentro de la agenda de sugerencias de los organismos económico-financieros internacionales. Siguiendo las tendencias que muestran los manuales de *management* producidos durante los años 90, los textos de difusión del *NPM* no se proponen configurar una matriz teórica específicamente definida (Zangaro, 2011). Antes bien, compilan una serie de principios operativos a ser aplicados en la resolución práctica de problemas operacionales. Estos principios son presentados en oposición al pensamiento administrativo característico del modelo del Estado de Bienestar, el cual pasa a denominarse Administración Pública Tradicional o *Traditional Public Administration* (en adelante, *TPA*).

Estos manuales afirman que, por oposición a las tendencias de la *TPA* que abogan a favor de una estructura organizacional generalmente definida sobre la base de jerarquías estrictas y a la rendición de cuentas presupuestarias, el *NPM* busca delegar las funciones de control en sectores no-gubernamentales. Para ello propone reemplazar las estructuras piramidales por otras más flexibles capaces de promover la interacción entre el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales. La flexibilización de las jerarquías otorgaría un mayor poder discrecional a los niveles inferiores de las dependencias administrativas, que son aquellos que se encuentran más cerca de los problemas concretos y que tienen los objetivos más claros. El *NPM* también destaca la importancia de modernizarla gestión de los recursos humanos del Estado mediante la generación de sistemas de contratación basados en méritos. Este tipo de medidas cumplirían una doble función: evitarían el anquilosamiento de los empleados estatales e impedirían que los representantes políticos electos pudieran ejercer influencias particulares en el funcionamiento de la administración estatal.

Otra referencia repetida en los manuales de *NPM* puntualiza la falta de preocupación por parte de la *TPA* por el desarrollo de parámetros que permitan medir la eficiencia de los procesos administrativos. La contabilidad característica del *TPA* se contentaría con calcular la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. En cambio, el *NPM* propone centrarse en la medición del rendimiento (*performance*) del trabajo administrativo. Para ello se vuelve prioritaria la definición de “medidas de desempeño” (*performance measures*) que permitan evaluar el cumplimiento de las metas fijadas.

En comparación con otras producciones teóricas surgidas del pensamiento administrativo, el *NPM* se diferencia por buscar la mejora de los resultados de la Administración Pública a través de la transformación de los criterios con los que se gestionan los presupuestos. Los desarrollos del *NPM* establecen que la manera más directa de lograr ese objetivo es llevar el funcionamiento de las organizaciones del sector estatal hacia el principio de la competencia, característico del sector privado (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996). Para ello será necesario otorgar a los ciudadanos capacidades de control a fin de desplazar la vigilancia del cumplimiento fuera de la propia burocracia estatal. Hacer lugar a las consideraciones de los ciudadanos-usuarios garantizará que el funcionamiento estatal se oriente hacia instancias superadoras. La implementación de estos criterios llevará al Estado a desempeñar nuevas funciones: la administración estatal se convertirá en compradora, proveedora y contratista; al mismo tiempo comenzará a reclamar un lugar diferente en lo que respecta a la definición de las políticas sociales (Pfiffner, 2004).

3) Documentos editados por los organismos internacionales

A partir de 1970, los organismos financieros internacionales surgidos del acuerdo Bretton Woods como el *World Bank* y el *International Monetary Fund*, además de otras fundaciones relacionadas con servicios de consultoría entre la que se destaca la *Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)*, convocan a una serie de foros en los que se someten a discusión las funciones, estructuras y prerrogativas del Estado. En consonancia con las ideas sostenidas desde mediados de la década de los años 40 por las principales figuras de Escuela de Pensamiento Económico de Viena (Mises, 1944; Hayek, 1944), la gran mayoría de los expositores sostienen como presupuesto básico que el sector público es menos eficiente que el sector privado, por lo que aquél debe adoptar un estilo de gestión más cercano al de las empresas privadas.

Estos foros dan lugar a la edición de un conjunto de documentos cuya circulación se plantea a escala planetaria. Muchas de estas publicaciones tienen por objetivo estudiar los procesos de reformas administrativo-estatales que alcanzaron a desarrollarse “exitosamente” en pos de componer una suerte de “banco de buenas prácticas” (*good practice bank*) del cual pueda nutrirse cualquier institución estatal que desee mejorar su rendimiento.

Los documentos que se refieren a continuación fueron seleccionados por haber contado con una muy amplia difusión y por aparecer citados en gran cantidad de manuales y artículos académicos: el libro de la OCDE de 1987 titulado *The administration as a service. The public as a client* el informe sobre el desarrollo mundial de 1997 que el World Bank denominó *The State in a Changing World*.

3.a) El ciudadano-cliente y el fin del monopolio estatal

En *The administration as a service. The public as a client*, la OCED presenta una serie de análisis estadísticos a partir de los cuales señala, en tono de denuncia, que el problema de las administraciones estatales hunde sus raíces en dos causas: la influencia que los bienes tutelares ejercen sobre el comportamiento de los ciudadanos dentro del modelo del Estado de Bienestar y la forma en la que las estructuras burocráticas tradicionales establecen la responsabilidad de los funcionarios estatales (*public servants*).

La primera de estas cuestiones es presentada como la consecuencia de un periodo “anormal” de “expansión del Estado” que se correspondió con las necesidades de reconstrucción asociadas al momento de posguerra. El documento contrapone este periodo a las funciones “normales” que se supone que un Estado debe cumplir: el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance, tal como ocurría antes de la Primera Guerra Mundial. Según la OCED, la “anormal” expansión de la órbita estatal comenzó cuando las instituciones del Estado emprendieron nuevos proyectos que buscaron afectar la vida social a escala masiva. La implementación de programas de infraestructura y de apoyo a la producción industrial, así como también la universalización del acceso a la educación y a la salud, implicaron un sobredimensionamiento del aparato estatal que terminó perjudicando a las dinámicas de la vida social mucho más allá de los beneficios que en su momento el planteo de esas formas de intervención pudo haber significado.

En relación a la asignación de responsabilidades al interior de las estructuras burocráticas del Estado, *The administration as a service...* destaca que la tarea de los funcionarios estatales suele estar limitada por una suerte de trampa de doble consecuencia: ellos deben responder por sus acciones frente al representante político que haya sido electo en ese momento (*elected policy-makers*) antes que a los ciudadanos, para quienes se supone que trabajan y de quienes están obligados a escuchar sus reclamos. Esto produce que muchas veces los contribuyentes perciban a los funcionarios como parte de los problemas sociales antes que como trabajadores puestos al servicio de las necesidades de la ciudadanía.

La OCED plantea que para salir de este encierro es necesario recorrer un camino que puede definirse de una manera muy sencilla: la administración estatal debe adoptar en todos sus niveles la perspectiva de la empresa privada equiparando la condición de *ciudadano* a la categoría de *cliente*. El documento resalta que el carácter generalista que reviste esta última categoría permitirá tener en cuenta las complejidades de cada caso particular y ayudará a los Estados a considerar las necesidades específicas de cada grupo social. De ese modo, la OCED aboga a favor de que la administración estatal funcione como una instancia que, ampliando sus facultades y sus rangos operativos, comience a intervenir en los conflictos de intereses que pudieran suscitarse entre los ciudadanos-clientes y el propio Estado.

La intensidad de la interacción con los ciudadanos-clientes dependerá de la combinación de instrumentos políticos elegidos (*policy instruments chosen*) y de la distribución de tareas entre las diferentes oficinas de la administración estatal. La capacidad de respuesta de las políticas públicas requerirá que los diseñadores de programas (*programme designers*) consideren las necesidades del público por sobre la estandarización de las dinámicas administrativas y que la evaluación que los ciudadanos-clientes propongan sobre la implementación de cada programa (*feedback implementation*) pueda ser utilizada para reajustar los mecanismos de aplicación.

Para que esta propuesta resulte viable, será necesario establecer nuevos dispositivos que apunten a aumentar la receptividad de la administración estatal (*receptivity of public service*) en pos de mejorar la relación costo-beneficio en el funcionamiento de las estructuras burocráticas. Esto redundará en una mejor distribución de los servicios provistos por el Estado, facilitando el acceso de los ciudadanos-clientes a las prestaciones que les correspondan. También producirá una reorientación del trabajo administrativo hacia las necesidades sociales, lo que deberá complementarse con la formación de nuevas generaciones de funcionarios que sean capaces de ponderar las exigencias del público y las necesidades operativas por

sobre los asuntos políticos.⁴ Esto último se logrará dando a los ciudadanos-clientes la posibilidad de participar en las diversas instancias que hacen a la orientación del funcionamiento de la administración estatal. Por ello será necesario fomentar la participación en la definición de las políticas públicas, en la generación de los mecanismos necesarios para su implementación y en el control de las rendiciones de cuentas. Esto servirá para revertir el anquilosamiento de la burocracia estatal. Al mismo tiempo, permitirá trabajar con una mayor flexibilidad entre las necesidades generales y las necesidades particulares que las rígidas estructuras administrativas de la *TPA* no alcanzan a tener en cuenta.

Pero aumentar la receptividad de la administración estatal no será suficiente. La *OCED* estipula que además será preciso alterar la condición monopólica que el Estado mantiene en lo concerniente a la provisión de ciertos servicios masivos. Sólo así podrá garantizarse que cada uno de los prestadores de servicios que componen la administración estatal esté obligado a hacerse responsable por los resultados de su trabajo, emulando las situaciones a la que están expuestos los comerciantes y emprendedores que dependen de los vaivenes del mercado. Si el Estado no resigna el monopolio de la prestación de servicios, el ciudadano-cliente nunca podrá expresar su descontento mediante la elección de otros proveedores para la satisfacción de sus necesidades.

Este modelo que la *OCED* comprende como superador de las dificultades implicadas en la *TPA* deberá implementarse a partir de dos tipos de reformas: la primera implica la delegación de funciones administrativas en las autoridades locales y regionales como una manera de garantizar que la prestación de servicios se defina de acuerdo con necesidades específicas y particulares. La segunda implica la instauración de procesos de privatización de los servicios que el Estado está habituado a prestar. Estos procesos permitirán diversificar la administración pública a partir de la creación de organismos mixtos (al mismo tiempo estatales y privados) que tomarán a su cargo las prestaciones y el control.

3.b) Un Estado efectivo para una sociedad sustentable

Las tendencias privatistas enunciadas hacia fines de los años 80 fueron reafirmadas durante la década siguiente sobre la base de la sistematización y el análisis de un conjunto de datos que confirmaban los problemas financieros y económicos que sufrían las estructuras de la administración estatal en todas las regiones del mundo. Esto otorgó un nuevo impulso a los debates que se proponían poner en cuestión las funciones y prerrogativas del Estado. Tales fueron los planteos básicos que dieron forma al *Word Development Report* que el *World Bank* publicó en 1997.

En este documento, los técnicos del *World Bank* sostienen que, a pesar de los beneficios que en el pasado las estructuras heredadas del modelo del Estado de Bienestar hubieran podido aportar a la sociedad, la actual organización de la administración estatal ha llegado a una situación de anquilosamiento crónico a partir de la cual resulta imposible su adaptación a las cambiantes exigencias de una economía global regida por las dinámicas de la producción tecnológica.

El *Word Development Report* de 1997 destaca la importancia creciente que durante los últimos años han tenido algunas subcorrientes administrativas específicas como la *Gestión del conocimiento* –el arte de crear valor a partir de activos intangibles– o la *Gestión del trabajo*, que desarrolla nuevas formas de organización laboral a partir del supuesto de que el profesional más adecuado es aquel que, además de conocimientos específicos, posee habilidades, actitudes e intereses compatibles con su función. Reconoce también los aportes de otras subcorrientes más generales de anterior aparición, como la *Teoría de las organizaciones*, que se define como el campo del conocimiento humano a cargo del estudio de las organizaciones en general y que postula a la *gerencia* o *gestión* como un compendio de saberes plausibles de ser aplicados al funcionamiento institucional tanto del sector privado como de cualquier organismo estatal.

Basándose en estas herramientas conceptuales, el *World Bank* define a la sociedad actual en términos de una totalidad integrada por organizaciones de índole diversa. Algunas de esas organizaciones pueden tener fines de lucro mientras que otras no. Pero más allá de sus particularidades, todas ellas requieren de una estricta planificación, coordinación, dirección y control para apuntalar el logro de sus objetivos y para poder perpetuarse dentro del entramado social del que forman parte. El documento de 1997 afirma que dicho anhelo sólo podrá alcanzarse a partir de la implementación y seguimiento del criterio de la eficacia y la eficiencia, es decir, a partir del uso adecuado de los factores productivos, en el momento oportuno,

⁴ En este sentido, los textos publicados posteriormente por la *OCED* equiparan explícitamente la noción de *receptividad* con el rol que desempeñan los dispositivos del *marketing* (Pegler, 2004; *OCED*, 2010).

buscando cumplir con las normas de calidad requeridas al menor costo posible. Por ello, el éxito de un organismo social dependerá eminentemente de su buena administración.⁵

Desde esta perspectiva, el *World Bank* destaca que para comenzar a desandar el camino hacia la sustentabilidad no será necesario minimizar al Estado sino volverlo más efectivo, es decir, transformarlo hacia una institucionalidad más acorde a las dinámicas del mercado. De este modo, se apunta a la transformación de las lógicas desde las que se trabaja en la administración pública. En concordancia con las propuestas de la OCDE, el *World Bank* firma que los viejos criterios de contratación de personal basados en el patronazgo y el clientelismo deben ser reemplazados por sistemas de méritos. Además, los presupuestos deben volverse más realistas y su implementación debe ser rigurosamente controlada. Por eso se impone la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan incorporar los reclamos de la sociedad civil. Sólo así se podrá emular la presión de la competencia mercantil en la formulación de políticas públicas (*competitive pressure in policy-making*), lo que producirá indefectiblemente una mejora en la prestación de servicios (*delivery of services*).

El *World Development Report* de 1997 destaca la importancia de formar una nueva generación de profesionales de la administración que puedan ser motivados para comprometerse con la tarea que deben desempeñar. En este sentido, el documento detalla una serie de mecanismos a partir de los cuales los funcionarios estatales pueden ser incentivados a mejorar sus desempeños, como por ejemplo la promoción basada en el mérito, la redefinición de una escala de remuneración adecuada o la reestructuración de las responsabilidades.

En relación con este último punto, el *World Bank* advierte sobre las dificultades que implica el hecho de que los representantes políticos (*politicians*) puedan interferir en las operaciones cotidianas de las oficinas de la administración estatal. Mientras esta posibilidad se mantenga latente, los funcionarios administrativos se verán obligados a trabajar en un marco de poca flexibilidad operativa y con escasa disponibilidad de recursos. De allí que resulte necesario redefinir las ocupaciones de estas dos instancias gubernamentales: los representantes políticos deben formular visiones y establecer metas, pero para que estas metas alcancen a materializarse, deben poder traducirse en prioridades estratégicas. En vistas de esto, será necesario establecer mecanismos que conduzcan a decisiones bien informadas, disciplinadas y responsables.

Esto implicará que los procesos de tomas de decisiones y de definición de políticas públicas (*policy-making*) se vean obligados a enmarcarse dentro de las posibilidades establecidas por el criterio de la viabilidad económica y a someterse a la supervisión de las reglas administrativas.

3.c) Consideraciones parciales

La revisión de estos documentos muestra la tensión entre una visión tradicional y una perspectiva novedosa que busca imponerse. Ya no se tratará de adaptar para la actividad estatal sólo algunas tecnologías puntuales desarrolladas por el gerencialismo de la empresa privada, como pretendían los teóricos de la Administración Pública de principios del siglo XX. Antes bien, los procesos de reforma impulsados durante la década de 1990 buscarán aproximar todo lo posible el funcionamiento del Estado a las dinámicas gerenciales, replicando y volviendo operativas sus nociones más íntimas.

Tomando a la empresa privada como modelo, los organismos económicos internacionales abogan a favor de la creación de entidades públicas diseñadas para cumplir fines cada vez más específicos, con mayor autonomía pero también con mayor responsabilidad por los resultados obtenidos.

Al mismo tiempo, este nuevo enfoque inaugura la posibilidad de que las funciones del Estado sean llevadas a cabo por prestadores que no necesariamente formen parte de la nómina de empleados estatales. En ese sentido, los procesos de privatización aparecen descriptos conceptualmente como la delegación en el sector privado de la responsabilidad por la provisión de ciertos servicios básicos. De este modo se garantizaría que si los costos de los servicios prestados por el Estado resultaran desfasados respecto de los precios del mercado, la apertura de la competencia habilitaría la aparición de otras ofertas que los usuarios podrían tomar en consideración.

4) Los textos de difusión masiva: manuales para “la nueva revolución”

⁵ Peter Drucker afirma que no existen países desarrollados o subdesarrollados, sino simplemente países que saben administrarla tecnología existente y sus recursos disponibles y potenciales, y otros que no: “países administrados y países subadministrados” (Drucker, 1993: 34).

Durante la década de los años 90 aparecen una serie de manuales que compendian los lineamientos del *NPM*. A diferencia del carácter más específico y técnico que mostraban los documentos analizados en el apartado anterior, estos textos utilizan un lenguaje más coloquial que permite a los autores presentar sus propuestas como si emanaran de un “sentido común”. Si bien incluyen referencias a las discusiones que se mantienen en el ámbito académico, en líneas generales, no buscan formar parte de ellas.

Por motivos de extensión, atendiendo a los límites a los que se ajusta este escrito, en los párrafos siguientes se consideran sólo dos ejemplos de ese extenso conjunto de publicaciones. Estos textos fueron seleccionados por ser ampliamente citados en trabajos posteriores y por mostrar en sus formulaciones las ideas que configuran el núcleo conceptual del *NPM*: el bestseller de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, editado en 1992 y el libro de William D. Eggers y John O’Leary, *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*, editado en 1995.

4.a) Principios operativos para “reinventar el gobierno”⁶

Los comentaristas especializados sostienen que el bestseller de 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* es el compendio en donde más claramente se expresan las teorías en torno a las reformas del Estado promovidas por el *NPM*. Este texto se propone caracterizar al proceso que aparece definido como una “revolución reformista” (*reformistrevolution*) motorizada por el hartazgo de la gente frente a las administraciones estatales que tienen costos cada vez más altos y que prestan cada vez peores servicios. El libro se presenta como una guía para quienes deseen construir un sistema mejor a través de la implementación de profundas transformaciones.⁷

Según Osborne y Gaebler, el Estado perdió definitivamente su capacidad de resolver los problemas sociales, por lo que ha llegado el momento de revelarse contra la “enfermedad burocrática” (*bureaucraticdisease*) que impide el crecimiento colectivo. Esto no implica, aclaran los autores, que la dimensión estatal resulte prescindible; pero sus actuales formas de funcionamiento deben ser indefectiblemente reformadas. Para ello, las instituciones de la administración estatal deberán adaptarse a la competencia desarrollando nuevos sistemas no-burocráticos que permitan superar el peligroso binomio impuestos/servicios y atender a las cambiantes demandas del ciudadano-cliente. Osborne y Gaebler afirman que para conseguir ese objetivo serán necesarias la creatividad y la imaginación, así como también la capacidad de asumir riesgos. Sólo de esa manera se podrá hacer más con menos mediante la experimentación de nuevas tecnologías de gestión.

Desde estas apreciaciones iniciales, los autores detallan diez principios operativos que deberán orientar los procesos de reforma. La enumeración de estos principios configura un panorama muy completo del núcleo de ideas que enmarcan los desarrollos de la corriente del *NPM*. A continuación se detallan los más significativos.

Establecer un “gobierno catalítico”: utilizando una alegoría naval, Osborne y Gaebler afirman que el Estado debe hacerse cargo del timón delegando en el ámbito económico-social la responsabilidad por los remos (*Steering rather than Rowing*). Los distintos sectores de la economía deben encargarse de funciones diferentes: el sector privado debe proveer a los consumidores de bienes y servicios ofreciendo opciones de mayor calidad y menor costo; el sector no lucrativo o tercer sector debe prestar servicios humanos (*human services*) y proveer a la sociedad de aquellos bienes que son necesarios pero cuya producción no resulta lucrativa; por su parte, la administración estatal debe ocuparse únicamente de la producción de políticas públicas que apunten a la equidad social (*public policies addressingsocial equity*) dentro de un marco de funcionamiento democrático. En líneas generales, el Estado debe hacerse cargo de definir la dirección de la economía fijando objetivos macroeconómicos y orientando los distintos niveles de la producción social hacia esos horizontes.

⁶ El significado del término inglés “*government*” no es directamente equiparable con el castellano “gobierno”. Si bien los diccionarios de lengua inglesa definen al término “*government*” como el sistema político por el cual se ejerce la dirección y el control sobre las acciones de los miembros de una sociedad, su utilización más difundida lo equipara con el significado que habitualmente se le da en lengua castellana al término “Estado”. En el uso que le dan Osborne y Gaebler, el título “*Reinventing Government*” apunta claramente a los procesos de reforma estatal.

⁷ En referencia a las reformas en la administración estatal estadounidense, los autores utilizan la expresión “*American Perestroika*” (Osborne y Gaebler, 1992: 13).

Lograr que la comunidad pueda considerarse dueña del Estado: Osborne y Gaebler adjudican una importancia fundamental a los procesos de capacitación o “empoderamiento” de la población civil que fomentan la inclusión de las “comunidades” (*communities*) en los procesos de prestación de servicios (*Empowering rather than Serving*). En vistas de este objetivo, proponen aumentar las capacidades de control de los ciudadanos así como también delegar en ellos, cuando las circunstancias lo permitan, la responsabilidad por la prestación de servicios. Los autores sostienen que este tipo de reformas fomentará el abandono de la actitud pasiva que suelen mostrar aquellas poblaciones que esperan que el Estado les provea de todo aquello que necesitan. Además, estos procesos de empoderamiento permitirán que los empleados de la administración estatal tengan un contacto directo con los demandantes, lo que les servirá para enriquecer sus perspectivas y para fortalecer el sentido comunitario. El control estatal deberá ser ágil pero también riguroso: deberá identificar y combatir los posibles focos de corrupción, así como también deberá garantizar que los programas descentralizados funcionen correctamente. Para ello será necesario crear un cuerpo de funcionarios relativamente apolítico (*relatively nonpolitical body*) encargado de llevar a cabo estas tareas de control. Los autores concluyen el capítulo aclarando que la implementación de estas dinámicas no desplaza al Estado del lugar de responsable último de hacer que los servicios lleguen a quienes los necesitan.

Inyectar la competencia en la prestación de servicios para lograr un Gobierno competitivo: los autores sostienen que la incorporación de las dinámicas de la competencia mercantil en la prestación de los servicios públicos (*Injecting Competition into Service Delivery*) configura un elemento imprescindible dentro de los intentos por mejorar la calidad y rentabilidad del funcionamiento estatal. Esto no significa necesariamente que las prestaciones de servicios deban pasar a manos del sector privado. Antes bien, Osborne y Gaebler relacionan la función de la competencia con la ruptura del monopolio que el Estado ha mantenido históricamente sobre la provisión de bienes sociales básicos. Los autores argumentan que la misma reprobación que habitualmente se mantiene para con los monopolios privados debe extenderse al ámbito público, pues cualquier tipo de monopolio atenta contra las posibilidades de la innovación y genera el anquilosamiento de las prácticas laborales. La dinámica de la competencia, por el contrario, puede elevar la moral entre los trabajadores estatales al facilitar que sus éxitos sean reconocidos públicamente. La competencia entre proveedores de servicios públicos servirá para disminuir los costos y para agilizar los mecanismos de respuesta a las dinámicas cambiantes. Por eso será fundamental fomentar que las empresas estatales compitan con las empresas privadas, e incluso que diferentes sectores de la estructura administrativa del Estado compitan entre sí.

Desarrollar un Estado emprendedor: los autores definen al Estado emprendedor como aquel que se preocupa por encontrar maneras de ganar dinero antes que por buscar formas de aumentar la recaudación o de recortar gastos. Osborne y Gaebler describen en este capítulo cómo algunos gobiernos estatales y locales han utilizado métodos innovadores para aumentar sus ingresos sin incrementar las cargas impositivas. En este sentido, los “gobiernos emprendedores” serán aquellos que consigan aprender a generar ingresos a partir de la innovación, como por ejemplo lucrar con capitales estatales o realizar inversiones financieras. Esto requerirá de una previsión a mediano y largo plazo, para lo que será condición indispensable que los administradores se conviertan en empresarios capaces de estipular correctamente las cadenas de valores que hacen a los costos. Esto servirá para descubrir qué servicios están siendo efectivamente subvencionados. También permitirá tomar decisiones acerca de cómo transformar los costos en ganancia.

Generar una dinámica gubernamental orientada hacia las lógicas del mercado: según los autores, el Estado debe buscar la manera de impulsar los cambios que crea necesarios a través de la reorientación de las dinámicas del mercado (*Leveraging Change through the Market*). La administración tradicional multiplicaba sus estructuras en una aglomeración de proyectos que se superponían y se enmarañaban sin alcanzar muchas veces un resultado satisfactorio. Para superar esta situación, el Estado debe comprender que para garantizar la gobernabilidad no es necesario mantener un costoso sistema administrativo. Osborne y Gaebler afirman que se pueden orientar las dinámicas sociales a partir de la reestructuración de ciertas reglas del mercado: la satisfacción eficaz de las necesidades del público no se conseguirá ni a través del control administrativo central, ni tampoco a partir del *laissez-faire* postulado por el liberalismo tradicional. Antes bien, el diseño de un nuevo funcionamiento de la administración estatal deberá desarrollar la capacidad de dirigir (*steering*) las decisiones y actividades de todos los participantes del vínculo social a través de dispositivos que permitan reorientar las dinámicas del mercado. El Estado deberá aprender a

utilizar la definición de las políticas públicas (*publicspolicies*) para encauzar los comportamientos individuales en lugar de intentar controlarlos a través de programas administrativos.

Los autores sostienen que, en lo que respecta a la actividad social y económica, el mercado puede jugar un rol equivalente al que desempeñan las computadoras respecto de la obtención de información, utilizando los precios como un mecanismo de señalización que permita procesar millones de datos para que millones de personas puedan tomar sus decisiones por sí mismas. Así se podrán corregir las imperfecciones a partir de la posibilidad de disminuir o de aumentar ciertas demandas –o incluso de crearlas si no existieran–. Operando de esta manera, el Estado no sólo estará en condiciones de evitar las imperfecciones que puedan surgir en el mercado sino que además tendrá la facultad de impulsar o de reducir el desarrollo de ciertas actividades, según lo crea conveniente.

Para ser capaz de gobernar a través del mercado, el Estado deberá catalizar las ofertas del sector privado. Mediante contratos o pactos de comportamiento, deberá desarrollar su capacidad de propulsar ciertas decisiones empresariales en pos de mejorar las situaciones sociales brindando a cambio diferentes formas de apoyo. Asimismo, deberá establecer pactos para compartir con el sector privado el riesgo de aumentar la oferta. De ese modo, las empresas privadas se verán incentivadas a invertir en el desarrollo de nuevas actividades. Las inversiones estatales deberán ser parcialmente reorientadas hacia programas complementarios, procurando que el Estado conserve parte del capital destinado en un principio a inversión directa para dirigirlo a otras opciones tales como mercados de capitales de riesgo, programas de asignación de créditos o emisión de bonos. La definición de las cargas impositivas, por su parte, deberá utilizarse como mecanismo para promocionar o desincentivar ciertas actividades, considerando el impacto directo que el abaratamiento o encarecimiento de un producto tiene en las dinámicas de la oferta y la demanda.

De esta manera, Osborne y Gaebler proponen configurar un sistema de administración estatal que sea capaz de operar sobre los comportamientos a partir la redefinición de las condiciones que afectan las decisiones que toman los individuos en tanto consumidores. En última instancia, no se trata de prescindir de los dispositivos de control, sino de cambiar la lógica desde la que éstos operan.

4.b) ¿Qué tipo de Estado necesita una “sociedad libre”?

Tres años después de la publicación de *Reinventing Government...*, William D. Eggers y John O’Leary editaron *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*. Este texto busca discutir las ideas de Osborne y Gaebler para proponer la implementación de reformas aún más radicales: según los autores, las complejidades implicadas en el proceso de reinención del Estado necesitan definir con mucho cuidado sus puntos de partida.

En el capítulo 2 “Focusing on core functions”, Eggers y O’Leary advierten sobre el falso atractivo que encierra la noción del Estado emprendedor: abogar a favor de que la administración estatal se convierta a la lógica de los emprendimientos privados conlleva el desafío de adaptar su funcionamiento a una serie de lógicas que hasta el momento le han sido ajenas. Un Estado emprendedor debe estar dispuesto a correr riesgos, algo que, por su naturaleza tradicionalmente monopólica, nunca había tenido que hacer en el pasado. Además, es preciso considerar que, dentro del marco de la competencia mercantil, las empresas cuentan con una serie de prerrogativas que al Estado le será difícil ejercer: por ejemplo, cuando un producto no funciona comercialmente, la lógica de la empresa indica con claridad que ese producto debe discontinuarse; sin embargo, es mucho más complejo que el Estado pueda dejar de atender una responsabilidad que ya ha asumido (*eliminate government support*).

Atendiendo a esta clase de diferencias, se impone la necesidad de establecer ciertas estrategias que le permitan al funcionamiento de la administración estatal desandar los caminos que anteriormente se hayan iniciado (*Getting-out strategies*). Los autores proponen un amplio conjunto de medidas que podrían adoptarse para lograr ese resultado: emitir bonos y acciones, sub-contratar empresas privadas, implementar cobros por la prestación de ciertos servicios, alentar la creación de instituciones alternativas, promover la prescindencia de la provisión estatal, admitir presiones de la demanda, reglamentar los procedimientos de cierre de oficinas, etc.

Pero estas advertencias lejos están de configurar una crítica al modelo del Estado emprendedor. Antes bien, William y O’Leary utilizan este recurso argumental para mostrar que reorientar el funcionamiento estatal hacia la lógica de la empresa privada exige una atención detallada y requiere de reformas más radicales y más complejas.

En *Reinventing Government...*, Osborne y Gaebler afirmaban que la dinámica de la administración privada no es completamente equiparable con la dinámica de la administración pública, puesto que la primera tiene por objetivo último generar ganancias mientras que la segunda apunta al bienestar social.

Eggers y O'Leary acusan a ese tipo de consideraciones de configurar una forma de moral peligrosa (*a dangerous sort of morality*) puesto que omite explicitar una noción clave: el Estado puede proveer a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios sólo después de que ha tomado para sí recursos producidos por la sociedad. Ese olvido explicaría por qué es tan común encontrar mensajes gubernamentales en los que se destacan los beneficios que supone la implementación de los programas públicos, pero es mucho más difícil lograr que los costos implicados en dichas implementaciones sean igualmente dados a conocer. Según los autores de *Revolution at the Roots...*, resulta irresponsable pasar por alto el hecho de que la producción de cualquiera de los bienes suministrados por el Estado conlleva un costo del cual, indefectiblemente, la sociedad deberá hacerse cargo.

Sobre la base de este diagnóstico, Eggers y O'Leary afirman que el objetivo que debe orientar los procesos de reforma de la administración estatal no debiera ser —como parecen proponer Osborne y Gaebler— lograr que el Estado mejore su funcionamiento. Antes bien, dichos procesos deben tomar como punto de partida el siguiente interrogante: qué es lo que el Estado debe hacer y qué es lo que el Estado no debe hacer o, en otras palabras, qué responsabilidades tradicionalmente aceptadas por el Estado podrían ser dejadas de lado.

Con este tipo de consideraciones, Eggers y O'Leary buscan mostrar que los debates de fondo en torno a los procesos de reforma del Estado deben discutir si el objetivo de las transformaciones implementadas es lograr que el Estado se comporte como una empresa o si, en cambio, es garantizar que el funcionamiento estatal no obstaculice el desarrollo de las empresas privadas. Según la propuesta de estos autores, las revisiones estructurales deben intentar determinar qué programas estatales pueden ser suprimidos (*pulling the plug on unnecessary government programs*) antes de buscar formas para mejorar el funcionamiento estatal.

Eggers y O'Leary concluyen que, a menos que se desarrollen nuevos criterios que logren orientar adecuadamente los destinos de la administración estatal, estas estructuras mantendrán su tradicional tendencia expansiva, pues siempre habrá grupos de interés dispuestos a ejercer su influencia para utilizar el poder del Estado a su favor. Para terminar con estos peligros de una vez y para siempre, sostienen los autores, será necesario apuntalar una democracia exitosa, lo que sólo podrá lograrse a partir del ejercicio de una ciudadanía vigilante que participe de los debates sobre el papel apropiado que el Estado debe cumplir en una sociedad libre.

5) Consideraciones finales: de persistencias y novedades

Los apartados anteriores mostraron cómo el *NPM* se propuso orientar los procesos de reforma de la administración estatal que tuvieron lugar hacia fines del siglo XX a partir del sostenimiento de una serie particular de postulados. Estos desarrollos alcanzaron a presentarse como una novedad dentro del campo específico de la Administración Pública y fueron recibidos en varios contextos con una actitud apoteótica, afirmados y adoptados de manera irreflexiva.⁸ Sin embargo, retomando el interrogante planteado en la introducción del presente artículo, resulta conveniente preguntar en qué aspectos puntuales reside el carácter novedoso que pudieran haber contenido propuestas como las del *NPM* en pos de distinguir cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior.

Muchas de las ideas sobre la reforma del Estado promovidas por las entidades financieras internacionales hacia fines del siglo XX ya estaban presentes en los desarrollos que la Escuela de Viena y de la Escuela de Chicago buscaban dar a conocer aún desde antes del fin de la Segunda Guerra. Incentivar que la población no espere que el Estado le provea de todo aquello que necesita ya había sido propuesto por Friedrich von Hayek. Fomentar la proliferación de ofertas formaba parte de la defensa de libertad de elec-

⁸ Es conveniente destacar que el desarrollo de corrientes como la del *NPM* no se dio de manera uniforme, así como su implementación tampoco revistió un carácter homogéneo o monolítico. No fue ésta la única corriente que se desarrolló con el objetivo de reformar el funcionamiento de la administración estatal. Durante la última década del siglo XX surgieron otras líneas de pensamiento administrativo que adoptaron diversos supuestos como punto de partida. La revisión de los intercambios y las polémicas que se suscitaron entre estas corrientes da cuenta de que, al interior del campo académico, las ideas que sustentaban las propuestas del *NPM* no estuvieron exentas de discusión. De allí que futuras indagaciones que se propongan profundizar críticamente la caracterización de los procesos que el presente artículo ha referido deberán procurar rastrear de qué manera y en qué medida las pautas sostenidas por el *NPM* fueron efectivamente implementadas en cada país y en cada contexto regional y qué tipo de resistencias alcanzaron a oponerse a la ejecución de estas transformaciones.

ción que pregonaba Milton Friedman. Implementar la gerencia por resultados ya se contaba entre una de las medidas sugeridas por Peter Drucker (Botticelli, 2016b).

Aquellas argumentaciones de mediados del siglo XX ya mostraban una absoluta confianza en las aptitudes de resolución del *management* comprendido como una tecnología neutral capaz de transformar todas las problemáticas sociales en problemas administrativos. Por ello se postulaba la necesidad de que las respuestas estatales a los problemas concretos quedaran a cargo de las intervenciones administrativas llevadas a cabo por funcionarios formados técnicamente. En este sentido, las propuestas de corrientes como el *NPM* no consiguen nada más –ni nada menos– que actualizar una tradición dentro de la cual la tendencia tecnológica se configura como uno de los discursos más pregnantes.

Hacia fines de la década de 1990, esta tendencia se manifiesta en una suerte de reformulación de la dicotomía *politics-administration*. El impulso de las nuevas teorías manageriales otorga un inédito grado de independencia al funcionamiento de las instancias administrativas. Recuperando los aportes de la Teoría de las Organizaciones, el *NPM* enfatiza la necesidad de generar unidades administrativas capaces de funcionar autónomamente. Esta autonomía busca inmunizar a las organizaciones de la administración estatal de la influencia que pudieran ejercer los representantes políticos. Pero además otorga a estas organizaciones nuevas prerrogativas que les permiten involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Si a comienzos del siglo XX la Administración Pública se definía como la disciplina encargada de implementar las medidas gubernamentales decididas por los representantes políticos, a fines del mismo siglo y a partir de la influencia de corrientes como la del *NPM*, esta disciplina comienza a adjudicarse la capacidad de definir los criterios generales a los que las políticas públicas deben atenerse, así como también la capacidad de aportar insumos teóricos a la producción de políticas alternativas.

La definición de políticas públicas queda de este modo subsumida a las dinámicas administrativas. La administración será ya no sólo la encargada de implementarlas o de volverlas operativas sino que además estará facultada para definir su viabilidad interviniendo directamente en el proceso de su formulación. Al mismo tiempo, el desarrollo de dispositivos que permitan relevar las cambiantes demandas de la ciudadanía da cuenta del traslado al terreno de la administración de ciertos procesos que antes pertenecían a las dinámicas de la representación política.

Pero es necesario agregar que esta nueva forma de autonomía no resultará gratuita: a partir de la implementación de criterios de medición, el rendimiento de cada organización de la administración estatal pasa a ser minuciosamente evaluado. Las metas que cada dependencia administrativa debe perseguir comienzan a expresarse en una terminología netamente cuantitativa que no deja lugar a ambigüedades, distracciones o matices. De allí que, en el contexto descrito en los párrafos anteriores, un mayor grado de independencia no signifique una mayor libertad de funcionamiento.

La supuesta libertad con la que las organizaciones deben operar se vuelve relativa cuando se considera que cada funcionario pasa a ser responsable por los resultados de su tarea: si cumple los objetivos que se le imponen, será recompensado; si no lo hace, será declarado prescindible. En ese sentido, en nombre del empoderamiento de los administradores se refuerza una forma particular de jerarquía: los objetivos de la eficacia, la eficiencia y la sustentabilidad a los que la labor administrativa debe apuntar se presentan como un horizonte claro e indiscutible; ni los administradores ni ninguna otra persona involucrada en el funcionamiento estatal participan en su definición, pues vienen fijados de antemano.

En este sentido, las nuevas concepciones que equiparan el concepto de ciudadanía con la categoría de cliente obligan al Estado a no contentarse con ofrecer ciertos servicios ni con solucionar ciertos problemas. Para conformar al ciudadano-cliente, el Estado debe intentar comportarse como una empresa, es decir, debe preocuparse por saber qué es lo que los ciudadanos-clientes desean para luego estar en condiciones de satisfacer esas demandas. De este modo, corrientes como la del *NPM* plantean las funciones estatales en términos mercantilistas: un Estado que funcione correctamente será aquel que, de manera eficaz, eficiente y honesta, alcance a proveer a sus ciudadanos de los productos que ellos deseen.

A mediados de la década de los años 40, los movimientos conservadores estadounidenses habían acuñado el término *Managerial State* para referirse peyorativamente a la burocracia del *New Deal* (Burnham, 1941). Estas críticas se proponían denunciar que las estructuras administrativas del Estado de Bienestar configuraban un régimen de gobierno que era capaz de mantener el poder efectivo más allá de los vaivenes electorales, por lo que constituían una amenaza para la libertad y para la democracia.

Resulta llamativo constatar que las reformas implementadas varias décadas después para reemplazar a aquella burocracia por nuevas lógicas administrativas también dicen operar en favor de la libertad y de la democracia –un cierto tipo de libertad y una particular forma de democracia–. De ese modo aparece una tendencia que alcanza a presentarse como novedosa sin llegar a ser completamente nueva.

Surge así un managerialismo que, en el contexto de una dinámica económica mundializada, es capaz de sobrepasar la soberanía de las naciones así como también de subordinar las decisiones de los representantes políticos. Un managerialismo que alcanza a funcionar con independencia de los partidos políticos y de las mayorías electorales pues ya no se manifiesta en estructuras burocráticas ni en esquemas legales sino en la formulación de criterios y en el planteo de objetivos. Un managerialismo que, a partir de la implementación de nuevas tecnologías, profundiza, reformula y reinventa viejas formas de subordinación y subsunción.

5.a) Lo que ya no somos y lo que estamos siendo: neoliberalismo, Estado y actualidad

Un análisis superficial de los planteos recuperados en los apartados anteriores podría sustentar aquellas caracterizaciones en las que el neoliberalismo aparece definido como un proceso de retracción de la órbita estatal. Vistos desde cierta distancia, los desarrollos del *NPM* podrían ser comprendidos como la concreción de una ortodoxia apenas remozada que, tras la declarada intención de garantizar que la sociedad pueda ejercer plenamente su libre derecho a la elección, oculta su verdadera finalidad: reducir los costos del mantenimiento de la Administración Pública—sobre todo los de aquellas estructuras relacionadas con las diversas formas de protección social— para ensanchar el margen de ganancia de los poseedores de los medios de producción. Desde este tipo de perspectivas, el neoliberalismo parecería comprendido como la implementación de un sistema que se propone desarticular la capacidad de intervención del Estado para permitir el avance de los capitales financieros y sus lógicas especulativas.

Sin embargo, los señalamientos recuperados en los apartados anteriores muestran una serie de elementos que permiten establecer una muy diferente conceptualización de la impronta neoliberal tal como se desarrollara durante las últimas décadas del siglo XX.

Si se atiende a los supuestos que se desprenden de principios como los detallados por Osborne y Gaebler se verá que, en última instancia, corrientes como la del *NPM* no buscan reducir las estructuras y las capacidades de intervención del Estado para dejar a la sociedad sin gobierno; antes bien, lo que plantean es adaptar las lógicas gubernamentales que involucran al funcionamiento del Estado para que éste alcance a gobernar a la sociedad *a través* del mercado. Las reformas propuestas por el *NPM* no apuntan a generar una disminución de la intervención estatal sino a transformar los criterios que dicha intervención asume: se busca que la “gestión de los asuntos sociales” por parte del Estado adopte una visión puramente técnica de los mismos para generar modelos de intervención capaces de “ponderar neutralmente” tanto las necesidades y los reclamos como las potenciales soluciones a implementar.

Si, como se ha procurado mostrar a lo largo del presente artículo, las corrientes del pensamiento administrativo difundidas durante los años 90 ofrecen una pauta concreta de las implicancias del neoliberalismo, cabe afirmar que —en más de un aspecto— éste se articuló como una impronta contraria a la del liberalismo clásico: ya no se intentó anular el proteccionismo para que todo pueda quedar en manos del mercado sino que se buscó intervenir *a través* de este último. En este sentido, el mercado ya no cumplió la función de limitar el poder del soberano; antes bien, la dinámica mercantil pasó a ser una dinámica de gobierno que extendió sus límites maximizando su rol de ordenador social y de productor de subjetividades.

Estas transformaciones producidas en la concepción del rol que debe cumplir el Estado modificaron profundamente la relación entre la esfera estatal y la sociedad civil al difuminar la frontera que separaba las incumbencias de cada una de estas órbitas. Este proceso mostró que una de las características más eminentes de la racionalidad neoliberal se manifestó en la creación de un medio ambiente favorable para la multiplicación de los mercados y para la difusión de la lógica de la competencia, objetivo solo alcanzable una vez concretado el desguace del sistema de seguridad social del *Welfare*. A partir de ese punto, se difundieron e instalaron aquellas pautas de comportamiento que impulsaron a los sujetos a asumir contingencias y a reclamar para sí “el derecho de hacerse responsables de sus propios destinos”.

Por eso, la transferencia de las protecciones sociales hacia sector privado no debe comprenderse como una forma de abandono por parte del Estado de una de las obligaciones que había resultado primordial desde la segunda post-guerra sino como una cuestión propositiva: se buscó que tanto la “innovación” como la “creatividad” —comprendidas ahora como motores socioeconómicos imprescindibles— pudieran contar con un impulso mayor gracias a la implementación de una sensación de riesgo que obligó a los sujetos a desarrollar nuevas estrategias para competir en un mercado de condiciones siempre cambiantes. De esta manera, esa nueva forma de desprotección no fue un daño colateral sino un resultado deseado: la generación de un ambiente de inseguridad en el que las personas se ven obligadas a velar por sí mismas debe comprenderse como estímulo a la competitividad y el autogobierno.

Esta segunda acepción muestra que el neoliberalismo de fines del siglo XX tuvo como propósito producir una nueva forma de relación social. Esa forma se caracterizó por una pre-definición de los horizontes colectivos e individuales que buscó funcionar como garantía de una cierta lógica de comportamiento: en tanto que se aceptaran las “verdades de la competencia”, los sujetos –individuales y colectivos– y las instituciones –estatales y privadas–, aplicarían los mismos criterios, se comportarían de una misma (y predecible) manera.

Esta impronta neoliberal se propuso organizar una nueva relación de gobierno, una gubernamentalidad que funcionó extendiendo el principio universal de la maximización del rendimiento y la búsqueda de ganancia a todas las esferas de la vida social, reordenándolas y atravesándolas con nuevos dispositivos de control y evaluación. Por eso es erróneo interpretar al neoliberalismo en su etapa noventista como el caos y la irracionalidad que quedan después de la desaparición del Estado. Más propiamente, éste conllevó toda una reorganización de la racionalidad política que abarcó no sólo el gobierno de la vida económica, sino además el gobierno de la vida social e individual. Una racionalidad que no buscó eliminar al Estado, sino que se propuso convertirlo en instrumento para asegurarla reproducción y profundización de las diferencias sociales en pos de motorizar la competencia.

La posibilidad de considerar esta segunda acepción ofrece algunas pautas para comenzar a revisar críticamente cuáles el lugar que el neoliberalismo ocupa en nuestra actualidad argentina y latinoamericana. En efecto, pocas cuestiones resultan hoy más relevantes, habida cuenta de las transformaciones que vienen sucediéndose desde del cambio de signo de varios gobiernos de la región. En particular, interesa observar las implicancias que, en relación con la dicotomía *politics-administration*, pudieran deslindarse a partir del análisis de la ocupación de altos cargos ministeriales por parte de cuadros formados en el managerialismo empresarial, fenómeno que ha sido bautizado con el mote de “ceocracia”.

El abordaje de una problemática tan compleja deberá constituirse en objeto de futuros escritos. Sin embargo, cabe completar las referencias aportadas a lo largo de estas páginas agregando algunas coordenadas para orientar esa indagación posible.

En primera instancia, para el caso argentino, será necesario especificar en qué se diferenció el periodo 2003-2015 del neoliberalismo noventista. Que se entienda bien lo que aquí se está diciendo: no se afirma que la impronta neoliberal haya continuado luego de la crisis de 2001 ni tampoco lo contrario; antes bien, se destaca –una vez más– la importancia de hacer a un lado las declamaciones grandilocuentes en torno a la taxativa presencia o completa ausencia del neoliberalismo al interior de una cierta configuración epocal, precaución indispensable para evitar tanto las generalizaciones apresuradas como las abstracciones mal construidas.

En el ámbito de la administración pública argentina pueden encontrarse durante el periodo 2003-2015 importantes innovaciones (por ejemplo, cursos de formación política para empleados públicos), pero también la continuidad de programas creados durante los años 90 a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales (por ejemplo, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano). En cuanto a lo que viene pasando desde 2016, puede intuirse que las tendencias administrativas no sólo reafirman la idea de que el Estado debe comportarse como una empresa –como querían los difundidos Osborne y Gaebler– sino que van más allá en un proceso reformista “modernizador” cuyo objetivo es definir qué responsabilidades tradicionalmente aceptadas por el Estado podrían ser dejadas de lado –como pretendían los más radicales Eggers y O’Leary–. Sin embargo, también pueden intuirse ciertas tendencias que se corresponderían con matrices oligárquicas que nada tendrían que ver –al menos en primera instancia– con la impronta neoliberal noventista. Como se ve, la cuestión es compleja y está plagada de sutilezas.

De este modo, el estudio de las actuales tendencias gubernamentales nos introducirá en un juego de aproximaciones y diferenciaciones respecto de nuestro pasado reciente. Ello implicará identificar los puntos de corte y las diversas membranas a través de las cuales la impronta neoliberal se prolonga como racionalidad de gobierno y al mismo tiempo se vuelve discontinua en tanto programa político. En torno a ese punto se destaca el principal aporte de la perspectiva gubernamental: permite dar cuenta de las características que los fenómenos neoliberales van desplegando en un plano operativo con relativa independencia de liderazgos electorales y de banderismos partidarios.

Dicho esto, sólo resta recordar que cuando se convierte en un apelativo moral, el término “neoliberalismo” resigna sus posibilidades críticas: los bandos ya han sido dispuestos, las reglas ya han quedado establecidas y lo único que queda por hacer es jugar el mismo juego. Por eso se impone la necesidad de articular una reflexión política sobre la base de un cuestionamiento epistemológico que se proponga repensar los alcances de la noción de “neoliberalismo” en pos de indagar hasta qué punto ella alcanza a dar cuenta de los emergentes que se suceden en nuestra actualidad argentina y latinoamericana. Debemos

aspirar a que dicha comparación funcione como un ejercicio de la crítica que no se contente con el horizonte de los estereotipos y que apunte a la incomodidad en pos de reafirmar su potencia transformadora.

Bibliografía citada

- Acosta, A. y Gudynas, E. (2011) “El Buen Vivir más allá del desarrollo” en *Revista Quehacer*, N° 181, Lima, DESCO, pp. 70-81.
- Boltanski, L. y Chiapello, E.,(2002)*El nuevo espíritu del Capitalismo*, Barcelona, Akal.
- Borón, A. (2009) “Pese a las amenazas, está emergiendo con fuerza una conciencia emancipadora latinoamericana”. En *Rebelión*, revista digital, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=92414> (con acceso el 11/10/13).
- Botticelli, S. (2011) “Prácticas discursivas. El abordaje del discurso en el Pensamiento de Michel Foucault” en *Revista Instantes y Azares. Escrituras Nietzscheanas*. Año XI. Nro. 9, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, pp. 111-126.
- Botticelli, S. (2016a) “La gubernamentalidad del Estado en Michel Foucault: un problema moderno”, en *Revista Praxis Filosófica*, Número 42, Cali, Universidad del Valle, pp. 83-106.
- Botticelli, S. (2016b) “El miedo al totalitarismo en los albores del discurso neoliberal”, en *Revista Question*, Volumen 1, Número 49, La Plata, Instituto de Investigaciones en Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, pp. 16-32.
- Burnham, J. (1941) *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, New York, John Day Co.
- Bradford, C. I. (1994)*Redefining the State in Latin America*, Paris, OECD.
- Clarke, J. y Newman, J.(1997)*The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social*, London, Sage Publications.
- Dardot P. y Laval, Ch., (2009) *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte/Poché.
- Deleuze, G. (1987) *Foucault*, Buenos Aires, Paidós.
- Deleuze, G. (1990) “¿Qué es un dispositivo”, en AA.VV., *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, Gedisa, pp. 155-163.
- Digilio, P. (2002) “Vicisitudes del bienestar”, en Heler, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de una práctica profesional*, Buenos Aires, Biblos, pp. 63-91.
- Drucker, P. (1993)*La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Eggers, W. D. y O’leary, J. (1995)*Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*, New York, Free Press.
- Félix, M. y López, E. (2010) “La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-desarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina”, en *Revista Herramienta*, N° 45, Buenos Aires.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. y Pettigrew, A.(1996)*New Public Management in Action*,Oxford, Oxford University Press.
- Foucault, M. (1970) *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, M. (1977) *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de Saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, M. (1982) *La imposible prisión: debate con Michel Foucault*, Barcelona, Anagrama.
- Foucault, M. (1984) *Historia de la sexualidad 2. El uso de los placeres*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, M. (1999) “Polémica, política y problematizaciones”, en *Estética, ética y hermenéutica. Obras Esenciales*. Volumen III. 353-361. Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (2001) “El sujeto y el poder”, en Dreyfus, H. L. y Rabinow, P., *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 241-260.
- Foucault, M. (2014) *Obrar mal, decir la verdad: Función de la confesión en la justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gruening, G. (2001) “Origin and theoretical basis of New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Nro. 4, pp. 1-25.
- Hayek, F. (1944)*The Road to Serfdom*, London, Routledge Press.
- Mises, L. (1944)*Bureacracy*, New Haven, Yale University Press.
- Morresi, S. D. (2011) “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)”, en ROSSI, M. A. y López, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los ’90*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, pp. 47-69.

- Murillo, S. y Seoane, J. (2012), *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Natanson, J. (2008) *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Debate.
- OCED (1987) *Administration as a service. Public as a client*, Paris.
- OCED (2010) *The OCED Innovation Strategy: Innovation to strengthen growth and address global and social challenges. Key Findings*, Paris.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Pegler, B. (2004) *Innovation in the field of market communication and marketing: the Australian initiative*, Paris, OCED
- Pfiffner, J. P. (2004) "Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency", en Benz, A., Siedentopf, H. y Sommermann, K.P. (eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, Berlin, Duncker & Humboldt.
- Sader, E. (2008) *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sader, E. (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sohn-Rethel, A. (1980) *Trabajo intelectual y trabajo manual. Crítica de la epistemología*. Bogotá, El Viejo Topo.
- Stolowicz, B. (2011) "El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital", en *Rebelión*, revista digital, <http://www.rebelion.org/autores.php?tipo=5&id=37&inicio=0>(con acceso el 11/10/13).
- Svampa, M. (2008) *Cambio de época, movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Svampa, M. (2016) *Debates latinoamericanos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Weber, M., (1993) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE.
- World Bank (1997) *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington, Oxford University Press.
- Zangaro, M. (2011) *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*, Buenos Aires, Herramienta.