GOBERNAR odiando al Estado

Narrativas antiestatales en las Américas (1990-2025)

Alejandro M. Estévez (Ed.)



CEDEOP
Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas

.UBA IADCOM
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN CONTABILIDAD Y METODOS CUANTITATIVOS PARA LA GESTION

.UBA ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ISBN 978-631-01-5270-7

Estévez, Alejandro Miguel (2026)

Gobernar odiando al Estado: narrativas antiestatales en las Américas (1990-2025)
Compilación de Alejandro Miguel Estévez. - 1a edición especial. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-631-01-5270-7

1. políticas públicas. 2. Teorías Administrativas. 3. Gobierno.
I. Estévez, Alejandro Miguel, comp. II. Título.

CDD 320.1

© 2026

ISBN 978-631-01-5270-7

Publicado en Argentina

Arte de tapa: Esteban Falcato ®2026
Edición, corrección y diseño: Edwin Mac Donald (edwin.macdonald@gmail.com)
Como citar esta obra:
Estévez, A. M. (Comp.). (2026). *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas 1990-2025* (1.ª ed. especial) [Libro digital]. **ISBN 978-631-01-5270-7**

Hecho el depósito que establece la Ley N° 117

Reinventar lo público frente al antiestatismo depredador

El momento social y político en el que estamos nos obliga a replantear muchas cosas que dábamos por supuestas o plenamente consolidadas. La aceleración del cambio digital y la disrupción provocada por las alianzas entre élites en el poder en distintos estados y los que controlan las grandes empresas digitales con capacidad para operar a escala global sin rendir cuentas, ha alterado de manera sustancial los equilibrios a los que se había ido llegando. Tras la crisis financiera del 2008 y la pandemia y en plena remodelación geopolítica de las fuentes energéticas imprescindibles para sustentar la transformación digital, los sistemas políticos están sometidos a alteraciones muy profundas. En este libro se pone el acento en el análisis de fuerzas políticas que llegan al poder de los estados con voluntad de destruir o de poner en cuestión precisamente las instituciones que tienen encomendadas gestionar. Y lo hace de manera sistemática y articulada, permitiendo así que lo que a primera vista puede parecer un conjunto de episodios y casos dispersos e incluso circunstanciales, acaben tomando cuerpo en un conjunto de versiones distintas de un mismo antiestatismo.

La dimensión narrativa de la acción pública no ha sido nunca un mero adorno retórico. Lo que se dilucida en los distintos argumentarios esgrimidos es lo que acaba justificando la legitimidad del Estado para ejercer su poder. Este libro demuestra, con rigor y amplitud, que, en las últimas tres décadas, ese terreno ha sido ocupado de manera creciente y eficaz por quienes, desde distintas versiones y trayectorias, comparten una misma voluntad: la de querer vaciar de sentido la labor del Estado o de, directamente, reducirlo a su mínima expresión. Su lectura pone de relieve la magnitud y la coherencia del fenómeno analizado. No estamos ante episodios aislados de populismo antiestatista ni ante meras modas electorales. Estamos ante un proceso de largo alcance que articula distintas familias argumentativas, desde las que se nutren del neoliberalismo clásico hasta aquellas que propugnan el criptoautoritarismo tecnológico, pasando por populismos antisistema y narrativas muy centradas en los aspectos securitarios. Todo ello, como decíamos y como pone de relieve el libro, acaba conformando un dispositivo cultural y político muy remarcable.

Quisiera destacar la distinción que se establece en este volumen entre lo que se denominan como modalidades eliminatorias y erosivas del antiestatismo. Los que nos hemos movido en el espacio propio de las políticas públicas somos sensibles a formas de atacar los fundamentos propios de las intervenciones de los poderes públicos, que pasan no tanto por el ataque directo a la institucionalidad, sino más bien por el sistemático vaciamiento de sus principios esenciales. Así se privilegia el mérito al derecho, la lógica de cliente a la de ciudadano, la competencia propia del mercado a la planificación o programación pública, la subcontratación y externalización de servicios públicos más que su provisión directa. Se trata de una erosión gradualista, que muchas veces se reviste de voluntad modernizadora, y que de esta manera acaba produciendo transformaciones profundas y muchas veces irreversibles en las capacidades públicas de los países de América Latina aquí analizados, pero que conocemos también en Europa.

No hay duda de que las bases sobre las que se construyeron las instituciones del bienestar en

Europa en la segunda mitad del siglo XX, y que influyeron en el resto del mundo, fueron diseñadas para una sociedad muy distinta a la que tenemos hoy. Los factores de globalización y de diversidad explican algunos de los desajustes más significativos, pero la persistencia y agravación de las desigualdades y de su creciente complejidad no permite pensar en términos de obsolescencia, sino en la necesidad de readaptación. Pero, en esa transformación han crecido los desajustes entre las promesas institucionales y las realidades vividas por la ciudadanía, y ahí han encontrado un terreno favorable las narrativas antiestatales: si las instituciones del Estado no cumplen lo que prometen, si las promesas de la democracia no se hacen efectivas, ¿por qué seguir confiando en ese sistema?

El problema, como bien muestra este libro, es que la respuesta a esa pregunta legítima ha ido siendo secuestrada por actores que no buscan mejorar las capacidades del Estado para que así recupere su legitimidad sustancial y su capacidad de acción, sino que quieren aprovechar esa coyuntura para desmontarlo. Y aquí es donde la dimensión performativa de las narrativas descritas en el libro adquiere toda su importancia. Las narrativas antiestatales no solo describen un Estado fallido: contribuyen activamente a producirlo. Al desfinanciar los servicios públicos, al precarizar el empleo estatal, al desacreditar sistemáticamente a los funcionarios y al pretender sustituir la deliberación democrática por la gestión algorítmica, estas narrativas generan las condiciones para que acaben confirmándose sus premisas. Se proclama que el Estado no funciona e, inmediatamente, se trabaja para que sus disfunciones demuestren su diagnóstico.

Conviene añadir que la irrupción de la inteligencia artificial y la automatización a gran escala han proporcionado a estas narrativas un argumento nuevo y poderoso: la promesa de que los algoritmos pueden gestionar con más eficiencia y menos coste lo que hasta ahora hacían instituciones públicas con personas detrás. Se trata de una versión actualizada del viejo tecnocratismo, pero con una diferencia crucial: si antes se proponía reformar la administración pública para hacerla más técnica, ahora se sugiere que la administración misma es prescindible. Lo que se pierde en ese tránsito no es solo empleo público, sino deliberación, rendición de cuentas y la capacidad de adaptar las respuestas institucionales a la singularidad de cada situación humana.

Hay otro aspecto de este volumen que quisiera destacar. El libro muestra cómo las narrativas antiestatales tienden a presentar lo que entiendo como una falsa dicotomía: o Estado o mercado, o burocracia o libertad individual. Lo que esta dicotomía oculta es precisamente el espacio de lo común, de lo colaborativo, de las formas de acción colectiva que no son ni puramente estatales ni puramente mercantiles. En la simplificación construida solo hay dos polos posibles, el Estado al que se presenta como obsoleto y enfermo terminal y el mercado como única vía de salvación y de respuesta. Ese espacio intermedio y mestizo, en el que se dan respuestas prometedoras e innovadoras a los problemas contemporáneos, desaparece y queda fuera de cualquier foco. Y es precisamente en el ámbito local y municipal donde ese espacio de lo común se hace más tangible: las experiencias de gobernanza colaborativa, de coproducción de servicios entre administraciones y comunidades, de laboratorios ciudadanos y de gestión comunitaria de equipamientos públicos demuestran que existe una vía que no es ni la del Estado cerrado sobre sí mismo ni la de su demolición por el mercado.

Quisiera asimismo destacar la significación que a escala global implica el poner de relieve que la tendencia a analizar el antiestatismo como un fenómeno predominantemente de matriz anglosajona (reaganismo, thatcherismo, trumpismo) con sus variantes europeas, ha tendido a oscurecer o no poner suficientemente de relieve las especificidades latinoamericanas que, en cambio, este volumen muestra de manera evidente y rigurosa. En América Latina, el antiestatismo

no emerge contra un Estado plenamente consolidado, no surge como reacción a un «exceso de Estado», sino que aparece como una reacción explícita contra un Estado que, de hecho, nunca terminó de construirse. Esta paradoja, que el libro ilustra con el caso colombiano, pero que podría extenderse a buena parte de la región, tiene consecuencias analíticas y políticas muy significativas. Ya que no es lo mismo desregular una economía que anteriormente estuvo regulada que impedir la regulación de una economía que nunca lo estuvo. De la misma manera que no es lo mismo privatizar servicios públicos universales que impedir que esos servicios puedan llegar a ser universales.

Es importante asimismo destacar que, en momentos como los actuales de transformación profunda y acelerada de todos los aspectos vitales, la batalla por mantener y resignificar el papel de lo público, el papel del Estado, no se ganará defendiendo lo que ya existe. Frente a la voluntad de destrucción neoliberal y libertaria, la nostalgia institucional es ineficaz. Lo que se necesita es una reinvención de lo público, para que sea capaz de responder a las demandas de una sociedad cada vez más compleja y diversificada. Se necesita un Estado más poroso, más colaborativo, más atento a la diversidad de las comunidades que lo integran, pero no por ello más débil ni más subordinado a los poderes económicos. Un Estado que no tenga miedo a la participación ciudadana ni a la innovación social, pero que tampoco renuncie a su función redistributiva ni a su capacidad de garantizar derechos. Un Estado, también, que asuma la brecha digital como una nueva forma de desigualdad que le compete abordar, en lugar de abandonar ese terreno a quienes lo explotan comercialmente. En definitiva, un Estado que se relegitima no cerrándose sobre sí mismo sino abriéndose a las energías sociales que pueden renovarlo.

Este libro, coordinado con ambición intelectual y con rigor académico por Alejandro M. Estévez, ofrece a quienes nos dedicamos a pensar e intervenir en la esfera pública un mapa indispensable del territorio en el que nos movemos. Un territorio minado por narrativas que pretenden convencernos, nada más y nada menos, de que gobernar contra el Estado no solo es posible, sino que es incluso deseable. Las evidencias que se acumulan en estas páginas demuestran que, si bien es ello posible, es al mismo tiempo devastador para la vida democrática y para los derechos de la mayoría de la población. Nos toca ahora construir las contranarrativas que, sin idealizar un Estado que sin duda necesita transformarse, sean capaces de defender el valor de lo público como condición irrenunciable de la vida en común.

Joan Subirats Humet

Catedrático Emérito
de Ciencia Política, Instituto de Gobierno y
políticas públicas,

Universidad Autónoma de Barcelona.
Barcelona, 2026

El único Estado bueno

Este libro no trata del Estado sino de lo que se dice del Estado. Su argumento, sin embargo, es que «una narrativa no se limita a describir o justificar una realidad existente, sino que contribuye activamente a producirla». El discurso, por lo tanto, hace al Estado —o lo deshace—.

Los autores analizan la normalización de una retórica que no solo critica la ineficiencia del Estado, sino que lo presenta como «enemigo, obstáculo o residuo». La ineficiencia podría curarse con reformas; para la maldad intrínseca, en cambio, las reformas no bastan: hace falta extirpar. El único Estado bueno es el Estado muerto, parecen gritar los voceros de la retórica antiestatal. Y no obstante, compiten electoralmente para dirigirlo. Esta es una de las paradojas más destacadas en varios de los capítulos: mientras los anarquistas de siglos pasados atentaban contra los gobernantes, los actuales pretenden sustituirlos. Tiene sentido: para las religiones antiestatistas, los pecados son siempre ajenos. En manos propias, el Estado lava sus culpas y se torna inocente; incluso, a veces, santo.

Aunque puedan generalizarse, los análisis de este libro tienen un límite regional: el continente americano. Y no se trata únicamente de «la especificidad latinoamericana», que el libro define como el hecho de que sus estados no estaban plenamente consolidados. La peculiaridad va más allá: las Américas, como se la llama en inglés, es la región geopolíticamente más estable del mundo. Salvando la descolonización tardía del Caribe, el último país que se formó fue Panamá en 1903, cuando la Unión Soviética ni siquiera había nacido, y mucho menos se había disuelto. ¿Por qué importa esto? Porque hoy América es el único continente sin guerras, y el único en cuyo suelo no se combatió durante ninguna de las dos conflagraciones mundiales. Como enseñó Charles Tilly, la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra. La ausencia de ese «monstruo grande que pisa fuerte» debe entonces, necesariamente, reflejarse en la percepción que los pueblos tienen de sus Estados. Cuando la supervivencia de un país no está en juego, el instrumento que la garantiza parece prescindible. ¿Y qué queda de un Estado cuando se lo despoja de la fuerza? Los impuestos, *vade retro*. Si hay un continente donde es más evidente el costo del Estado que su utilidad, ese es el americano.

Al predominio de la faceta extractiva del Estado por sobre su faceta defensiva se le suma una contraprestación deficiente. Servicios de mala calidad, inseguridad rampante y corrupción generalizada deslegitiman aún más la función impositiva. Eso torna simpáticas expresiones extremas como las de Javier Milei, cuando afirma que «entre la mafia y el Estado prefiero a la mafia. La mafia tiene códigos, la mafia cumple, la mafia no miente, la mafia compite.» Por eso, sus conciudadanos pudieron elegirlo jefe de Estado sin sentirse en contradicción; para que, una vez electo, declarase: «amo ser el topo dentro del Estado, soy el que destruye el Estado desde adentro». A tanto llega su odio que invierte la fórmula de la economía clásica, que solo justifica a los monopolios —o sea, al Estado— cuando cumplen funciones inalcanzables para el mercado: la garantía de la competencia, la provisión de bienes públicos y la prevención de externalidades negativas. Siguiendo a Murray Rothbard, en cambio, los anarcocapitalistas creen que «los monopolios no son malos en sí mismos, e incluso pueden ser buenos si son producto de la acción emprendedora; son nocivos, por el contrario, si son creados por el poder del Estado.»

En esta obra, diestramente compilada por Alejandro Estévez, se afirma que «las narrativas antiestatales no solo describen un Estado fallido: contribuyen activamente a producirlo». No se

niega, sin embargo, que la descripción sea correcta. La primera causa del antiestatismo en las Américas no es la ideología de los odiadores sino el fracaso de los administradores del Estado. Por eso, proclama Joan Subirats en el prólogo, «lo que se necesita es una reinvención de lo público». Las narrativas de líderes como Donald Trump, Nayib Bukele y Jair Bolsonaro, tres grandes beneficiarios del poder estatal, logran tracción popular porque las deficiencias del Estado han generado receptividad entre los ciudadanos. Entender el odio hacia el Estado requería un libro como éste; superarlo requerirá otro Estado.

Andrés Malamud

Investigador Principal
Instituto de Ciencias Sociales,
Universidad de Lisboa
Lisboa, 25 de mayo, 2026

Una acumulación, no una ruptura

En este libro observamos que las causas que explican a las nuevas derechas en la Argentina no son un producto súbito, sino una sucesión de falencias históricas que se van acumulando y terminan encontrando su expresión en un liderazgo disruptivo.

El balance de los primeros dos años de gestión de Milei permite sostener algo equivalente: no estamos ante una ruptura inaugural ni ante un fenómeno sin antecedentes, sino ante la cristalización de fracasos previos —del alfonsinismo, del menemismo, del kirchnerismo en sus distintas variantes— cuya complejidad excede tanto a sus exégetas como a sus detractores.

Lo que aporta este volumen es la prueba de que ese mecanismo no es exclusivamente argentino: se observa, con matices propios, en El Salvador, en Brasil, en Perú, en México.

Conviene precisar, sin embargo, que el objeto sobre el que recae la deslegitimación no es siempre el mismo: en la Argentina, la frustración acumulada con sucesivos gobiernos democráticos erosionó al Estado, pero no a la democracia como régimen; en Brasil, en cambio, ese desgaste alcanzó a la propia institucionalidad democrática. Es un límite que conviene no perder de vista: el fracaso de gestión desgasta de manera distinta según qué actor extremo esté en condiciones de capitalizarlo.

La distinción que organiza este libro, entre narrativas de erosión y narrativas de eliminación resulta, en este sentido, más productiva que buena parte de las categorías habituales para abordar el fenómeno. La erosión es antigua y conocida en la experiencia argentina: tercerización de funciones, vaciamiento presupuestario, desprestigio sistemático del empleo público, practicada indistintamente por gobiernos que se proclamaban estatistas y por los que no. La eliminación, en cambio, constituye la novedad reciente: el tránsito de gestionar la decadencia estatal a exhibirla como programa de gobierno. Que ambas modalidades convivan, se sucedan y en ocasiones se disfracen la una de la otra es uno de los hallazgos más sólidos de este libro.

De ahí se desprende, además, uno de sus datos políticos más relevantes: gobernar odiando al Estado no debilita a quien gobierna, sino que tiende a fortalecerlo. Cuanto más visible resulta el deterioro de las capacidades estatales, más se confirma el diagnóstico de quien prometió destruirlas. No se requiere que la gestión sea exitosa; alcanza con que el fracaso heredado siga siendo más evidente que el propio.

Esto no exime, sin embargo, de una dualidad de fondo: quien gobierna odiando al Estado sigue necesitando administrarlo. Hay que recaudar impuestos, sostener el valor de la moneda, conservar algunos resortes regulatorios, por más que se los deteste en el discurso. Ningún liderazgo antiestatal prescinde por completo de los recursos del Estado que dice combatir; los selecciona, y esa selección es en sí misma un dato político.

La experiencia argentina, que este libro analiza junto a otras siete, funciona como un caso testigo particularmente nítido. El país ensayó casi todas las variantes que aquí se describen —el ajuste tecnocrático de los noventa, las distintas versiones de un Estado nacional y popular que no logró consolidarse, el experimento libertario actual— sin que ninguna haya producido el Estado que sus ciudadanos reclaman.

Mientras esa acumulación de falencias no se revierta, seguirá habiendo espacio político para liderazgos que prometan gobernar odiando aquello que están llamados a administrar.

Marcos Novaro

Profesor de Teoría Política Contemporánea,
Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,

Univeridad de Buenos Aires
Buenos Aires, 2026

Índice

GOBERNAR ODIANDO AL ESTADO: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)

Prólogo — *Reinventar lo público frente al antiestatismo depredador* — Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona)

Prólogo — *El único Estado bueno* — Andrés Malamud (Universidad de Lisboa)

Prólogo — *Una acumulación, no una ruptura* — Marcos Novaro (Universidad de Buenos Aires)

Prefacio metodológico — *¿Por qué son importantes las narrativas en políticas públicas?* — Alejandro M. Estévez

---

PARTE I — Marco teórico e histórico

Capítulo 1 — *La erosión de la mediación estatal: causas estructurales del antiestatismo contemporáneo (1990–2025)* — Alejandro M. Estévez

Capítulo 2 — *¿Odiar al Estado o reinventar la verdad? Narrativas antiestatales en tiempos de crisis epistémica* — Ezequiel Singman

Capítulo 3 — *Narrativas antiestatales, desconfianza institucional y gobernanza colaborativa: impactos en proyectos de modernización digital del Estado* — Mario Helfenstein

---

PARTE II — Perspectiva comparada internacional

Capítulo 4 — *El Salvador: el caso Bukele y la paradoja autoritaria del antiestatismo (2019–2025)* — Sonia Ramella

Capítulo 5 — *Colombia: cifras y narrativas de un Estado que nunca fue grande* — André-Noël Roth Deubel

Capítulo 6 — *La narrativa antiestatal (y antipopular) de los gobiernos neoliberales en México* — Rodolfo Canto Sáenz

Capítulo 7 — *Bolsonaro, el "ángel" deformador del Estado brasileño (2019–2023)* — Henrique Campos de Oliveira

Capítulo 8 — *Narrativas sobre el Estado en Chile, 1973-2026: El péndulo entre el Estado y el Mercado* — Diego Barría Traverso

Capítulo 9 — *Incidencia de las narrativas antiestatales en políticas públicas: el papel de los think tanks en dos vertientes distintivas en el Perú* — Gonzalo Alcalde

---

PARTE III — Genealogías, actores e ideologías antiestatales

Capítulo 10 — *La red nos hará libres: narrativas tecnocráticas antiestatales, entre el ciberutopismo y el criptoautoritarismo (1990–2025)* — Alejandro M. Estévez

Capítulo 11 — *El Partido Libertario y la política del antiestatismo en Estados Unidos* — Fabiana Machiavelli

---

PARTE IV — Economía, finanzas y plataformas

Capítulo 12 — *Financiarización y narrativas antiestatales: ganadores y perdedores del sistema financiero contemporáneo* — Marcelino Abdala

Capítulo 13 — *Narrativas antiestatales y economía de plataformas: amenazas al sistema democrático desde la perspectiva del desarrollo humano* — Miguel Francisco Gutiérrez

Capítulo 14 — *Las narrativas de la vivienda en incesante mudanza en México: entre la financiarización, el derecho social y la gentrificación* — Víctor Fabián Coca Reyes

---

PARTE V — El Estado bajo presión: análisis discursivos y documentales

Capítulo 15 — *La escritura estatal a borbotones: palabras y desbordes en los documentos estatales* — Sergio L. Agoff

Capítulo 16 — *Narrativas antiestatales y legitimidad de la planificación estratégica* — Lorena González Molina

---

PARTE VI — El caso argentino: discurso, poder y gobierno

Capítulo 17 — *El Estado sitiado: narrativas antiestatales en la Argentina contemporánea (1990–2025)* — Mario Ricardo Maurich

Capítulo 18 — *La paradoja antiestatal: gobernar desde el Estado argentino mientras se lo deslegitima* — Patricia Domench

Capítulo 19 — *Del significante vacío a la gestión estatal: populismo libertario y gobierno en la Argentina de Javier Milei (2023–2024)* — Guadalupe Díaz Kiernan

Capítulo 20 — *Botonera sin manual: de la retórica libertaria al choque con la realidad estatal. El caso de Aerolíneas Argentinas* — Juan Ignacio Rivera

Capítulo 21 — *El Estado como problema y como condición: antiestatismo digital y orden liberal en la Argentina (2023–2025)* — Nicolás Martins

---

PARTE VII — Políticas sectoriales en Argentina

Capítulo 22 — *Narrativas antiestatales y educación de adultos en Argentina: el programa FinEs frente al neoliberalismo radical y el anarcocapitalismo* — Liliana Emilce Palavecino

Capítulo 23 — *Las narrativas antiestatales aplicadas a la universidad: el caso argentino* — Juan Ignacio Doberti

---

PARTE VIII — Conclusiones Generales

Capítulo 24 — *Gobernar odiando al Estado: balances y perspectivas* — Alejandro M. Estévez

¿Por qué son importantes las narrativas en políticas públicas?

Alejandro M. Estévez, Ph.D.[1]

Este volumen tiene su origen en el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y celebrado en la ciudad de Rosario entre el 23 y el 26 de julio de 2025, bajo el lema «La resiliencia democrática en tiempos de amenazas globales». En el marco de ese encuentro, el simposio denominado *«Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025): Gobernar odiando al Estado»* reunió a investigadores de distintas instituciones de Argentina y México en cuatro paneles temáticos, cuyas ponencias constituyen el núcleo central del presente libro. La instancia congresal no fue un punto de partida sino de convergencia: las contribuciones aquí reunidas dialogan entre sí porque comparten no solo una pregunta —¿cómo se gobierna mientras se odia al Estado? — sino también un compromiso con la reflexión colectiva y el rigor analítico que ese interrogante exige.

Las Narrativas antiestatales como cuestión

Las ciencias sociales han demostrado en los últimos años una creciente atención a las narrativas como forma de comprender y analizar el poder, las políticas públicas y las dinámicas de legitimidad. Frente a un escenario global de crisis recurrentes —financieras, sanitarias, políticas y de seguridad—, el papel del Estado ha sido puesto en cuestión desde múltiples frentes. Ya no se trata únicamente de disputas ideológicas entre izquierdas y derechas, sino de un fenómeno más complejo en el que diversos actores, lenguajes y plataformas disputan el sentido mismo del Estado. En este marco, hablar de narrativas antiestatales es reconocer la centralidad de los relatos que buscan deslegitimar, reducir o incluso reemplazar la acción estatal.

Este libro se propone precisamente analizar esas narrativas a lo largo de las Américas, entre 1990 y 2025. Para ello, adoptamos un doble lente metodológico que combina dos marcos teóricos reconocidos: el Narrative Policy Framework (NPF, en español ENPP -Enfoque Narrativo de políticas públicas) y el Narrative Policy Analysis (ANPP, en español, Análisis Narrativo de políticas públicas). Ambos enfoques, si bien provienen de tradiciones distintas, se complementan en su capacidad para ofrecer un análisis tanto micro como macro de las historias que circulan en el

[1] Ph.D. en Administración y políticas públicas en la Ecole Nationale d'Administration Publique, de la Université du Québec, Canadá. Es posdoctor en Ciencias Económicas de la FCE UBA.
Ha cursado su Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y su licenciatura en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Además ha realizado un diplomado en evaluación de proyectos en la UNAM y OEA, México.
Fue Subsecretario o Director Institucional del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) de Argentina. Fue Investigador Jefe del Instituto AFIP, y se desempeña como docente e investigador en diversas universidades públicas y privadas.
Es profesor del Doctorado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas UBA.
Es profesor invitado en la Escuela de Gobierno, Maestría en políticas públicas UTDT.
Ha sido consultor de organismos multilaterales en diversos programas referidos a las políticas públicas y su evaluación.
Ha participado en el diseño y la gestión de dos diálogos cívicos, con financiamiento del PNUD.
Es Director del CEDEOP (Centro de Estudios sobre el Estado y las Organizaciones Públicas) de la FCE-UBA
Es miembro del comité editorial de la revista Policy & Politics. https://orcid.org/0000-0001-6001-7486

espacio público y que condicionan el diseño, la implementación y la percepción de las políticas.

El giro argumentativo y la centralidad del lenguaje en las políticas públicas

Para entender por qué las narrativas importan en el análisis de políticas públicas, es necesario remontarse a un momento fundacional en la historia de la disciplina. En 1993, Frank Fischer y John Forester editaron *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, un volumen que proponía un desplazamiento profundo: alejarse del modelo empírico-analítico dominante —fundado en la medición de insumos y productos, en la neutralidad valorativa y en la búsqueda de leyes generales— para incorporar el lenguaje, la argumentación y la deliberación como dimensiones constitutivas del proceso de políticas. Este giro argumentativo no fue una moda pasajera. Dos décadas después, Fischer y Gottweis (2012) lo revisitaron y ampliaron en *The Argumentative Turn Revisited*, confirmando su vigencia y su expansión hacia nuevos territorios: el análisis del discurso, la democracia deliberativa, la planificación colaborativa, el análisis de marcos interpretativos, la semiótica, la performatividad y las narrativas de política pública.

El argumento central de este giro es, en su formulación más simple, poderoso: el lenguaje no solo describe la realidad política, sino que la constituye. Las políticas públicas son, antes que cualquier otra cosa, el producto de procesos de argumentación y lucha discursiva en torno a la definición de los problemas, la construcción de los marcos interpretativos y los criterios de evaluación de las soluciones posibles. Como señalan Fischer y Gottweis (2012), la política pública es fundamentalmente una disputa discursiva continua sobre el sentido: qué cuenta como problema, quién es responsable, qué respuestas son legítimas. En ese terreno, las narrativas no son ornamento retórico; son el campo de batalla mismo. Pero las narrativas hacen algo más que definir ese campo: lo transforman. En su dimensión *performativa*, una narrativa no se limita a describir o justificar una realidad existente, sino que contribuye activamente a producirla. Al instalar ciertos marcos interpretativos como evidentes, al movilizar actores, al generar expectativas y al habilitar cursos de acción que de otro modo serían impensables, las narrativas antiestatales han operado históricamente como verdaderos motores de cambio institucional. No solo han acompañado las reformas del Estado en las Américas: en muchos casos, las han precedido, preparado y hecho posibles. Comprender esta dimensión performativa es comprender por qué el análisis narrativo no es un ejercicio académico secundario, sino una herramienta central para entender cómo se transforma —y cómo se erosiona— el Estado contemporáneo.

Este punto adquiere especial relevancia en un mundo que Fischer y Gottweis describen como marcado por la incertidumbre, la complejidad y la interconexión creciente. Los problemas «perversos» —aquellos para los cuales no existe una solución técnica clara, como el cambio climático, la desigualdad o la crisis de legitimidad del Estado— no pueden abordarse con las herramientas del racionalismo tecnocrático. Requieren, en cambio, una comprensión de cómo los actores construyen narrativas para ordenar la incertidumbre, movilizar apoyos y justificar cursos de acción. En ese sentido, el giro argumentativo no es solo una propuesta epistemológica: es también una herramienta para comprender la política en tiempos de turbulencia. Esta tradición es la base intelectual sobre la que se asienta nuestro libro. Las narrativas antiestatales que analizamos no son simplemente retórica política: son dispositivos que definen al Estado como problema, construyen coaliciones de sentido en torno a esa definición y habilitan cursos de acción —desregulación, privatización, desfinanciamiento, militarización— que de otro modo serían difíciles de legitimar. Comprender cómo funcionan esas narrativas es comprender cómo se produce el cambio político en las Américas contemporáneas.

Narrativas y políticas públicas: el aporte del ENPP y el ANPP[2]

Dentro de esta tradición más amplia, dos marcos teóricos ofrecen las herramientas analíticas que articulan este volumen.

El Narrative Policy Analysis (ANPP), formulado por Roe (1994), es el más antiguo de los dos y se inscribe en una tradición interpretativa y pragmática, directamente emparentada con el giro argumentativo. Su interés no es epistemológico en sentido estricto, sino gerencial y aplicado: ¿Cómo toman decisiones los actores de política cuando los datos son inciertos y las posiciones irreconciliables? La respuesta de Roe es que las narrativas funcionan como estabilizadores de la incertidumbre. El ANPP distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas, y propone que estas últimas operan como dispositivos interpretativos capaces de ordenar el conflicto discursivo y habilitar cursos de acción en situaciones de alta complejidad.

El Narrative Policy Framework (ENPP), desarrollado posteriormente por Shanahan, Jones y McBeth (2017), se inscribe en una tradición con mayor afinidad pospositivista: parte de la premisa de que las narrativas pueden estudiarse con herramientas sistemáticas y replicables, combinando el rigor del método con el reconocimiento de que los relatos —y no solo los datos— son los que estructuran la realidad política. Se centra en identificar los elementos básicos que componen un relato: héroes, villanos, víctimas, moralejas y escenarios. Bajo este marco, los discursos políticos y mediáticos no son meras opiniones, sino historias con arquitectura reconocible, capaces de moldear la percepción ciudadana y, en consecuencia, incidir en el ciclo de políticas públicas.

La combinación de ambos marcos resulta particularmente fecunda para estudiar las narrativas antiestatales. El ANPP nos brinda una lente interpretativa y pragmática para comprender cómo las narrativas se relacionan con contextos de alta conflictividad e incertidumbre; el ENPP, por su parte, nos ofrece un instrumental analítico más sistemático para identificar actores, tramas y estructuras narrativas recurrentes. Juntos, permiten tratar las narrativas antiestatales no como epifenómenos del conflicto político, sino como sus protagonistas.

¿Qué entendemos por narrativas antiestatales? Entre la eliminación y la erosión del Estado

Definimos las narrativas antiestatales como relatos estructurados que cumplen, al menos, tres condiciones. En primer lugar, representan al Estado como obstáculo, amenaza o enemigo de la sociedad, la economía o la cultura. En segundo lugar, construyen personajes narrativos en los que el Estado suele aparecer como villano, mientras que la ciudadanía, el mercado o la comunidad encarnan los papeles de héroes o víctimas. En tercer lugar, presentan una moraleja o una solución que tiende a reducir, desplazar o incluso reemplazar la acción estatal por alternativas privadas, comunitarias, tecnológicas o autoritarias.

[2] A lo largo de este volumen se utilizan las siglas **ANPP** y **ENPP** para referirse, respectivamente, al *Análisis Narrativo de políticas públicas* (en inglés, *Narrative Policy Analysis* o NPA) de Roe (1994) y al *Enfoque Narrativo de políticas públicas* (en inglés, *Narrative Policy Framework* o NPF) de Shanahan, Jones y McBeth (2017). Esta decisión responde al criterio editorial de ofrecer al lector hispanohablante una nomenclatura accesible y consistente, sin renunciar a la trazabilidad con la literatura internacional. En los casos en que los capítulos reproducen citas textuales de fuentes en inglés o remiten directamente a la bibliografía original, las siglas NPA y NPF pueden aparecer en su forma inglesa; en todos los demás contextos, se emplean exclusivamente las siglas en español.

Estas narrativas no son homogéneas. Entre 1990 y 2025, identificamos al menos seis familias principales que recorren el continente con distintas intensidades y combinaciones. Las narrativas económico-liberales parten de la premisa de que el Estado es un lastre para el mercado y que la liberalización económica es el camino hacia el progreso. Las narrativas populistas antiestatales construyen al Estado como «casta» enemiga del pueblo, movilizando un lenguaje de confrontación directa con las instituciones. Las narrativas tecnocráticas conciben al Estado como obsoleto frente a la red, la inteligencia artificial o el *blockchain*, depositando en la tecnología la promesa de una gobernanza más eficiente (Estévez, 2026). Las narrativas financieras y fiscales sostienen que el Estado es derrochador y que la deuda pública es una condena que debe combatirse mediante austeridad y disciplina fiscal. Las narrativas de seguridad ven al Estado como incapaz de garantizar el orden, y justifican la militarización o el autoritarismo como alternativas necesarias. Finalmente, las narrativas culturales e identitarias describen al Estado como enemigo de tradiciones, religiones o comunidades, reivindicando la defensa de valores «auténticos» frente a élites cosmopolitas.

Conviene distinguir, sin embargo, entre dos modalidades que estas narrativas adoptan en la práctica. Existe, por un lado, una modalidad *radical o eliminatoria*, que plantea la desaparición o sustitución del Estado como horizonte deseable: es la retórica del anarcocapitalismo, del libertarismo extremo o de ciertas versiones del populismo antiinstitucional. Pero existe también, y quizás con mayor alcance histórico real, una modalidad *erosiva o gradualista*, que no proclama la muerte del Estado sino su adelgazamiento progresivo, su eficientización, su ajuste. Esta segunda modalidad —visible con particular claridad en las reformas neoliberales de Chile, Colombia, Perú y México durante los años noventa y dos mil— no buscaba eliminar al Estado sino redefinir profundamente su rol: retirar al Estado de la provisión directa de servicios para convertirlo en regulador, sustituir la planificación por la competencia, y reemplazar la lógica del derecho por la lógica del mérito y la eficiencia. El resultado no fue un Estado ausente, sino un Estado transformado: más delegativo, más fragmentado, más dependiente de actores privados y más distante de sus funciones redistributivas originales. Denominaremos a este proceso *erosión estatal narrativa*, para subrayar que no se trató solo de un cambio de políticas sino de un cambio en el relato sobre qué es el Estado, para qué sirve y a quién le pertenece. Ambas modalidades —la eliminatoria y la erosiva— coexisten en los casos que analiza este libro, y su distinción es una de las claves interpretativas que el lector encontrará a lo largo de los capítulos.

Estas seis familias, en sus dos modalidades, no actúan de manera aislada: se superponen, se retroalimentan y se adaptan a contextos nacionales. En algunos países, la narrativa tecnocrática se asocia a promesas de innovación digital; en otros, la narrativa de seguridad se impone frente al miedo al crimen o la migración. En todos los casos, el Estado es presentado como problema más que como solución. Identificar esa gramática compartida, y las formas —radicales o graduales— en que se despliega, es uno de los aportes centrales de este volumen.

El marco analítico de este libro

Con base en el doble lente del ENPP y el ANPP, y en diálogo con la tradición del giro argumentativo, los capítulos de este libro exploran las narrativas antiestatales desde distintos ángulos. El ENPP permite identificar los personajes y tramas que se repiten en discursos presidenciales, campañas electorales, editoriales periodísticas o plataformas digitales. El ANPP, en cambio, ayuda a comprender cómo esas narrativas dominantes generan contranarrativas de resistencia, así como metanarrativas que ordenan los debates en torno al rol del Estado.

Este enfoque nos evita caer en un simple inventario de casos. En lugar de describir sin conexión, proponemos un análisis comparativo que conecta genealogías intelectuales con prácticas contemporáneas, relaciona estudios sectoriales —educación, presupuesto, plataformas— con narrativas más amplias, y compara países y períodos para detectar patrones de persistencia, adaptación o ruptura. La pregunta que guía este recorrido no es solo descriptiva —¿qué narrativas circulan? — sino también explicativa y normativa: ¿cómo producen esas narrativas efectos reales sobre el Estado, la democracia y la vida de las personas?

Organización del volumen

Los veintitrés capítulos que componen este libro se ordenan en siete partes, diseñadas para llevar al lector desde los fundamentos conceptuales hasta los casos empíricos más específicos, pasando por las perspectivas comparadas y los análisis de actores e ideologías.

La **Parte I — Marco teórico e histórico** está constituida por tres capítulos inaugurales que ofrecen al lector las coordenadas conceptuales, históricas e interpretativas que harán legibles los casos nacionales y sectoriales que siguen. El primero, a cargo de Alejandro M. Estévez, traza las causas estructurales del antiestatismo contemporáneo entre 1990 y 2025: la erosión de las formas tradicionales de mediación estatal, la acumulación de déficits de legitimidad y la emergencia de narrativas que impugnan al Estado desde dentro y desde fuera del poder. El segundo, de Ezequiel Singman, examina la relación entre crisis epistémica y narrativas antiestatales: cuando el paradigma racionalista que fundó la legitimidad del Estado moderno entra en crisis, la disputa ya no es entre Estados grandes o pequeños, sino por la fuente misma de verdad sobre la que se fundan las políticas públicas. El tercero, de Mario Helfenstein, analiza cómo la desconfianza institucional generada por las narrativas antiestatales condiciona y erosiona los proyectos de modernización digital del Estado, convirtiendo la gobernanza colaborativa en un campo de disputa narrativa.

La **Parte II — Perspectiva comparada internacional** reúne seis capítulos que recorren El Salvador, Colombia, México, Brasil, Chile y Perú. Este bloque cumple una función estructurante en el volumen: antes de ingresar a las genealogías ideológicas o a los casos nacionales profundos, el lector adquiere un cuadro hemisférico que muestra la variedad de formas que adoptan las narrativas antiestatales según el contexto institucional de cada país. El capítulo de Sonia Ramella sobre El Salvador analiza la paradoja del caso Bukele: una narrativa antiestatal que no reduce el Estado, sino que destruye sus formas democráticas para expandir su dimensión coercitiva. El de André-Noël Roth Deubel examina las cifras y discursos de un Estado colombiano históricamente débil, donde el antiestatismo opera contra algo que apenas existe. El de Rodolfo Canto Sáenz reconstruye la narrativa neoliberal antipopular de los gobiernos mexicanos de los años noventa y dos mil. El de Henrique Campos de Oliveira analiza cómo el bolsonarismo produjo una narrativa de reforma del Estado que no buscaba su reducción sino su reconversión ideológica. Finalmente, Diego Barría Traverso y Gonzalo Alcalde completan el mapa con Chile y Perú: el primero muestra cómo el «modelo chileno» funcionó durante décadas como metanarrativa que clausuraba el debate redistributivo; el segundo examina la incidencia de los *think tanks* en dos vertientes narrativas antiestatales —liberal-libertaria y conservadora— en el contexto peruano.

La **Parte III — Genealogías, actores e ideologías antiestatales** contiene dos capítulos dedicados a los orígenes filosóficos y a los principales vehículos contemporáneos del antiestatismo. El primero, de Alejandro M. Estévez, analiza las narrativas tecnocráticas del ciberutopismo y el criptoautoritarismo como vectores de impugnación estatal en el espacio digital: desde la

Declaración de Independencia del Ciberespacio hasta el ecosistema cripto y la propuesta del «Estado-red», esta genealogía muestra cómo la crítica instrumental al Estado se transforma en crítica ontológica. El segundo, de Fabiana Machiavelli, examina el Partido Libertario de Estados Unidos como actor institucional del antiestatismo en el norte del continente, rastreando su matriz filosófica —de Nozick a Rothbard— y su función como productor y circulador de narrativas antes que como competidor electoral. Esta parte provee el sustrato ideológico que permite comprender tanto los casos latinoamericanos como el contexto norteamericano.

La **Parte IV — Economía, finanzas y plataformas** profundiza en tres dimensiones materiales del antiestatismo contemporáneo que con frecuencia permanecen implícitas en el debate político. El primer capítulo, de Marcelino Abdala, analiza cómo la financiarización construye sus propias narrativas sobre ganadores y perdedores del sistema económico, desplazando al Estado como actor redistributivo. El segundo, de Miguel Francisco Gutiérrez, examina la economía de plataformas y sus amenazas al sistema democrático desde la perspectiva del desarrollo humano, mostrando cómo las grandes plataformas digitales producen narrativas que erosionan la capacidad regulatoria del Estado y comercializan los «futuros conductuales» de los ciudadanos. El tercero, de Víctor Fabián Coca Reyes, analiza las narrativas de la vivienda en México como laboratorio del proceso de erosión estatal: la transformación del derecho a la vivienda en mercancía ilustra con precisión cómo la narrativa antiestatal opera de manera gradual y acumulativa, hasta redefinir el rol del Estado sin necesidad de suprimirlo formalmente.

La **Parte V — El Estado bajo presión: análisis discursivos y documentales** aborda las narrativas desde el interior mismo de los documentos y los instrumentos estatales. El primer capítulo, de Sergio L. Agoff, analiza la «escritura estatal a borbotones»: los desbordes, redundancias y contradicciones del lenguaje burocrático como síntoma de un Estado que intenta articular su propia legitimidad en condiciones adversas. El segundo, de Lorena González Molina, examina las narrativas antiestatales que cuestionan la planificación estratégica como función pública, mostrando cómo la deslegitimación del Estado se plasma en los debates sobre sus propios instrumentos de gobierno y cómo la planificación debe disputar sentido para sostenerse como práctica legítima.

La **Parte VI — El caso argentino: discurso, poder y gobierno** constituye el núcleo empírico más extenso del volumen, con cinco capítulos dedicados a la Argentina contemporánea. Esta concentración responde a que Argentina ofrece, entre 1990 y 2025, uno de los laboratorios más ricos y extremos del antiestatismo en América Latina: desde el menemismo hasta el gobierno de Javier Milei, pasando por ciclos de crisis, recuperación y recaída. El primer capítulo, de Mario Maurich, ofrece una panorámica de las narrativas antiestatales en el período completo. El segundo, de Patricia Domench, analiza la paradoja central del volumen en clave argentina: gobernar el Estado mientras se lo deslegitima. Los tres capítulos siguientes se concentran en el gobierno de Milei: Guadalupe Díaz Kiernan analiza el pasaje del «significante vacío» libertario a la gestión concreta del aparato estatal; Juan Ignacio Rivera examina el caso de Aerolíneas Argentinas como choque entre la retórica libertaria y las restricciones de la realidad institucional; Nicolás Martins aborda la dimensión digital del antiestatismo argentino y su articulación con el orden liberal.

La **Parte VII — Políticas sectoriales en Argentina** cierra el volumen con dos capítulos que muestran el impacto concreto de las narrativas antiestatales en sectores específicos de la política pública. Liliana Emilce Palavecino analiza las narrativas antiestatales aplicadas a la educación de adultos y al programa FinEs, mostrando cómo la gramática antiestatal menemista, macrista y

libertaria se despliega con variaciones de registro, pero con una estructura narrativa consistente a lo largo de tres décadas. Juan Ignacio Doberti examina el caso de la universidad pública argentina bajo el gobierno de Milei, argumentando que el desfinanciamiento universitario no es ausencia de Estado sino Estado actuando en contra de sí mismo: la paradoja más aguda del antiestatismo en el poder. Estos capítulos permiten observar cómo las grandes narrativas macropolíticas se traducen —o no— en transformaciones efectivas de las políticas públicas sectoriales.

El volumen cierra con unas **Conclusiones generales** que sintetizan los hallazgos comparados, identifican las seis familias narrativas antiestatales que atraviesan el conjunto de los casos y plantean la disyuntiva que da título al libro: ¿estas narrativas anuncian el debilitamiento irreversible del Estado o, por el contrario, su reconfiguración bajo nuevas formas de legitimidad?

Este prefacio metodológico busca dotar de unidad conceptual a un proyecto colectivo que, de otro modo, podría dispersarse en la diversidad de temas, países y enfoques que convoca. Al integrar el ENPP y el ANPP en diálogo con la tradición del giro argumentativo, proponemos una mirada que combina rigor analítico con sensibilidad interpretativa: una mirada que toma en serio tanto la arquitectura de los relatos como los contextos de poder en los que circulan.

El aporte de este libro es triple. Ofrece, en primer lugar, **unidad**: un marco común que articula capítulos de muy distinta procedencia, escala y estilo, sin aplanar sus diferencias sino haciéndolas comparables. Ofrece, en segundo lugar, **comparabilidad**: la posibilidad de identificar patrones narrativos que trascienden países y sectores, revelando una gramática antiestatal que opera con variaciones locales, pero con una lógica hemisférica reconocible, ya sea en su modalidad radical o en su modalidad erosiva. Ofrece, en tercer lugar, **proyección**: abre el debate sobre el futuro del Estado en las Américas, preguntando si estas narrativas antiestatales anuncian su debilitamiento irreversible o, por el contrario, una reconfiguración bajo nuevas formas de legitimidad.

En un tiempo donde el Estado vuelve a estar en el centro de la disputa política —asediado desde el mercado, desde las plataformas digitales, desde los populismos de distinto signo y desde las propias instituciones que lo administran—, este volumen busca ofrecer no solo un análisis académico, sino también una herramienta de reflexión para quienes estudian, diseñan o implementan políticas públicas en la región. Porque antes de transformar el Estado, hay que entender las historias que nos contamos sobre él.

Referencias

Estévez, A. M. (2026). «La red nos hará libres»: Narrativas tecnocráticas antiestatales entre el ciberutopismo y el criptoautoritarismo (1990–2025).

Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.

Fischer, F., & Gottweis, H. (Eds.). (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Duke University Press.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan

Parte I: Marco teórico e histórico

Capítulo 1

La erosión de la mediación estatal: Causas estructurales del antiestatismo contemporáneo (1990-2025)

Alejandro M. Estévez, Ph.D.[3]

Resumen

Este capítulo analiza las causas estructurales que explican la expansión y centralidad de las narrativas antiestatales entre 1990 y 2025. Lejos de interpretarlas como expresiones ideológicas aisladas o reacciones coyunturales, el texto propone comprenderlas como el resultado de la convergencia entre transformaciones tecnológicas, crisis políticas de representación, mutaciones económicas asociadas al neoliberalismo y cambios profundos en las subjetividades sociales. A partir de una perspectiva de teoría social y política, el capítulo muestra cómo la erosión de las mediaciones colectivas, la individuación avanzada, la deslegitimación de la política representativa y la circulación transnacional de ideas libertarias, anarcocapitalistas y anarcoliberales configuraron un nuevo ecosistema narrativo. En América Latina, estas dinámicas adquieren rasgos específicos al articularse con trayectorias históricas de crisis económicas recurrentes, debilidad estatal e informalidad estructural. El capítulo sostiene que el antiestatismo contemporáneo no expresa simplemente una demanda de «menos Estado», sino una deslegitimación más profunda de la política como forma de decisión colectiva, que habilita estilos de gobierno caracterizados por el ejercicio del poder estatal desde su negación simbólica.

Palabras clave: antiestatismo; neoliberalismo; crisis de representación; anarcocapitalismo; América Latina; antipolítica.

Abstract

This chapter analyzes the structural causes that explain the expansion and growing centrality of anti-statist narratives between 1990 and 2025. Rather than interpreting them as isolated ideological expressions or short-term reactions, the chapter proposes to understand these narratives as the result of the convergence of technological transformations, crises of political representation, economic mutations associated with neoliberalism, and profound changes in social subjectivities. Drawing on perspectives from social and political theory, the chapter shows how the erosion of collective mediations, advanced processes of individuation, the delegitimation of representative politics, and the transnational circulation of libertarian, anarcho-capitalist, and anarco-liberal ideas have configured a new narrative ecosystem. In Latin America, these dynamics acquire specific features as they intersect with historical trajectories of recurrent economic crises, weak state capacity, and

[3] Es editor de este volumen y Director del CEDEOP (FCE-UBA). Sus datos completos figuran en el prefacio metodológico.https://orcid.org/0000-0001-6001-7486

structural informality. The chapter argues that contemporary anti-statism does not simply express a demand for “less state,” but rather reflects a deeper delegitimation of politics as a form of collective decision-making, enabling styles of governance characterized by the exercise of state power through its symbolic negation.

Keywords: anti-statism; neoliberalism; political representation crisis; anarcho-capitalism; Latin America; anti-politics.

Introducción

Las narrativas antiestatales que emergieron en el debate público entre 1990 y 2025 no pueden comprenderse como una simple radicalización ideológica ni como una moda discursiva asociada a liderazgos coyunturales. Su emergencia responde a una serie de transformaciones estructurales de largo plazo que reconfiguraron profundamente la relación entre Estado, mercado y sociedad. Más que causas lineales, estas transformaciones operan como condiciones de posibilidad que habilitan la producción, circulación y sedimentación de relatos que presentan al Estado como ineficiente, intrusivo, capturado o directamente enemigo de la libertad individual (Mair, 2013).

Desde comienzos de la década de 1990, cuatro grandes procesos convergieron de manera acumulativa: una revolución tecnológica que promovió imaginarios de autoorganización sin mediación estatal; crisis políticas de representación que erosionaron la legitimidad de las instituciones democráticas; transformaciones económicas asociadas a la hegemonía neoliberal que identificaron al Estado con rigidez e ineficiencia; y cambios sociales que reforzaron la individuación, la polarización afectiva y la desconfianza hacia autoridades y expertos (Harvey, 2005; Brown, 2015; Sunstein, 2017). La interacción entre estos factores produjo un nuevo ecosistema narrativo en el cual el Estado dejó de ser concebido como garante del bienestar colectivo para ser representado como obstáculo estructural al desarrollo y a la autonomía individual.

Este capítulo analiza dichos determinantes estructurales en dos niveles. En primer lugar, examina los factores de alcance global que explican la expansión transnacional de narrativas libertarias y anarcocapitalistas. En segundo término, analiza su articulación específica en América Latina, donde estas narrativas adquieren una intensidad particular al combinarse con trayectorias históricas de crisis económicas recurrentes, debilidad de capacidades estatales y desconfianza persistente hacia las élites políticas (Svampa, 2017; Vommaro, 2023). Este enfoque permite comprender por qué, en el período reciente, el antiestatismo deja de ser una posición marginal para convertirse en un lenguaje políticamente disponible, capaz de organizar identidades, campañas y estilos de gobierno.

En este marco general, resulta fundamental subrayar que el antiestatismo no constituye un lenguaje homogéneo, sino una reacción situada que adopta gramáticas distintas según la experiencia histórica del Estado. Mientras que en Estados Unidos la crítica al Estado se articula como defensa de una libertad individual concebida como previa y autosuficiente, en América Latina se configura como respuesta a una experiencia prolongada de fragilidad estatal y promesas incumplidas. Esta divergencia estructural explica por qué las narrativas antiestatales no producen los mismos efectos políticos en ambos contextos y por qué, en el caso latinoamericano, tienden a expresarse menos como programas doctrinarios coherentes y más como climas antipolíticos que

erosionan la legitimidad de la mediación estatal.

1 Cambio tecnológico: de la utopía digital a la deslegitimación ontológica del Estado

1.1 Digitalización e imaginarios de autoorganización (1990–2010)

La revolución digital no solo introdujo nuevas herramientas técnicas, sino que operó como un dispositivo cultural que reconfiguró profundamente las formas de imaginar la autoridad, la coordinación social y la legitimidad política. En este sentido, la expansión inicial de internet en la década de 1990 contribuyó a erosionar la centralidad simbólica del Estado moderno al promover la idea de que la sociedad podía organizarse eficazmente sin mediación institucional. Los discursos ciberutópicos tempranos presentaron al ciberespacio como un ámbito ontológicamente distinto del territorio estatal, regido por normas inmanentes, autorreferenciales y supuestamente inmunes a la soberanía política. Un texto paradigmático de este momento es *A Declaration of the Independence of Cyberspace*, donde John Perry Barlow afirma explícitamente que los gobiernos no poseen soberanía legítima sobre la red (Barlow, 1996).

Este tipo de formulaciones no debe leerse únicamente como una provocación libertaria, sino como la expresión temprana de una mutación más profunda en la concepción de la autoridad. En estos imaginarios, la coordinación social deja de pensarse como un problema político —susceptible de conflicto, deliberación y decisión colectiva— y pasa a concebirse como un problema de diseño técnico. La autoridad se desplaza desde las instituciones representativas hacia arquitecturas digitales que prometen autoorganización, neutralidad y eficiencia, relativizando la necesidad de mediaciones políticas formales (Morozov, 2013).

Los trabajos iniciales de Lawrence Lessig sobre arquitectura digital y regulación contribuyeron a consolidar esta perspectiva al sugerir que el código podía cumplir funciones normativas tradicionalmente asociadas al derecho y al Estado. En su formulación más influyente, la idea de que «el código es ley» implicó reconocer que las decisiones de diseño técnico estructuran comportamientos, incentivos y límites de acción de manera tan efectiva como las normas jurídicas (Lessig, 1999). Aunque estas posiciones no negaban explícitamente la necesidad del Estado, sí introducían una lógica funcionalista que desplazaba la fuente de autoridad desde la deliberación política hacia la ingeniería institucional, debilitando la centralidad simbólica de la política como instancia de coordinación colectiva.

Desde una perspectiva más amplia, estos imaginarios digitales tempranos anticipan procesos posteriores de despolitización y vaciamiento de la mediación democrática. Al presentar la autoorganización técnica como alternativa eficiente a la intervención estatal, contribuyeron a erosionar la idea del Estado como espacio legítimo de decisión colectiva, preparando el terreno para narrativas que, en etapas posteriores, ya no se limitarán a cuestionar la eficacia del Estado, sino su legitimidad misma como forma de organización social (Mair, 2013; Brown, 2015).

1.2 Plataformización, *Big Tech* y la racionalidad solucionista o tecnocrática

La fase posterior de plataformización profundizó estas tendencias al articular la expansión tecnológica con dinámicas de acumulación económica y concentración de poder privado. Lejos de materializar la promesa original de descentralización, las grandes plataformas digitales produjeron nuevas asimetrías estructurales que reconfiguraron la relación entre Estado, mercado

y sociedad. Sin embargo, estas asimetrías fueron resignificadas narrativamente como evidencia de una supuesta superioridad organizacional frente al Estado. La contraposición entre la agilidad técnica del mercado y la lentitud burocrática del aparato estatal se consolidó así como un sentido común que deslegitima la intervención pública incluso antes de evaluar empíricamente sus resultados (Srnicek, 2017).

Evgeny Morozov conceptualiza este desplazamiento como *solucionismo* tecnológico, entendido como una racionalidad que redefine problemas políticos complejos como fallas técnicas susceptibles de corrección mediante innovación, datos y experticia privada, eludiendo deliberadamente la deliberación democrática y la disputa ideológica (Morozov, 2013). En este marco, el Estado no es cuestionado únicamente por su desempeño contingente, sino por su forma misma: aparece como una estructura inherentemente torpe frente a sistemas algorítmicos presentados como neutrales, objetivos y optimizadores. Este giro es central porque transforma una crítica instrumental en una crítica estructural de la política como forma de mediación colectiva.

En estrecha relación con esta racionalidad solucionista, las narrativas tecnocráticas constituyen un ejemplo paradigmático de desplazamiento de la política por la técnica. En ellas, los problemas públicos dejan de concebirse como objetos de deliberación democrática y pasan a ser definidos como desafíos técnicos cuya resolución corresponde a expertos, modelos y dispositivos de conocimiento. En este sentido, la tecnocracia no debe entenderse únicamente como una fórmula de gobierno basada en expertos, sino como un régimen de saber-poder que reordena la relación entre conocimiento y autoridad, desplazando la deliberación política y produciendo nuevas formas de legitimidad centradas en la experticia técnica (Estévez, 2025c).

1.3 Blockchain y la crítica ontológica al Estado

El surgimiento de las tecnologías blockchain y de las criptomonedas marca un punto de inflexión cualitativo en las narrativas antiestatales contemporáneas. A diferencia de fases previas, donde la crítica al Estado permanecía implícita o se limitaba a cuestionamientos instrumentales, el ecosistema cripto articula un rechazo explícito a instituciones fundamentales del orden estatal moderno, como los bancos centrales, la política monetaria, la fiscalidad y la regulación. Textos técnicos y divulgativos sobre Bitcoin presentan estas tecnologías como soluciones al problema de la confianza, proponiendo reemplazar instituciones políticas y autoridades públicas por protocolos criptográficos descentralizados, supuestamente neutrales y autosuficientes (Narayanan et al., 2016).

Desde una perspectiva teórica, este desplazamiento puede interpretarse como una mutación de la crítica liberal clásica hacia una crítica ontológica del Estado. Como muestra Espinosa (2021), los argumentos de la tradición austríaca sobre la imposibilidad del cálculo económico sin propiedad privada son resignificados en clave digital para sostener que ni siquiera un Estado tecnológicamente avanzado puede cumplir funciones de coordinación racional. En este marco, el problema deja de ser el mal funcionamiento de determinadas políticas públicas y pasa a ser la existencia misma del Estado como forma de organización social viable.

Esta crítica ontológica encuentra antecedentes doctrinarios claros en el anarcocapitalismo clásico, particularmente en la obra de Rothbard, para quien el Estado constituye una organización

intrínsecamente coercitiva e ilegítima, incompatible con cualquier noción genuina de libertad individual (Rothbard, 1973). Sin embargo, a diferencia de estas formulaciones teóricas, el discurso cripto contemporáneo tiende a despolitizar esta crítica al presentarla como una consecuencia técnica inevitable del avance tecnológico, antes que como una opción ideológica. En este sentido, la sustitución de instituciones políticas por protocolos se inscribe en una lógica solucionista.

En sus formulaciones más ambiciosas, este imaginario descentralizador no se limita a proponer innovaciones monetarias o nuevas infraestructuras de confianza, sino que se proyecta como alternativa de organización política. Propuestas como la del «Estado-red» reimaginan la soberanía y la pertenencia no como un monopolio territorial, sino como adhesión voluntaria a comunidades coordinadas digitalmente, financiadas y gobernadas mediante infraestructuras tecnológicas. Este desplazamiento refuerza la hipótesis de que funciones estatales centrales —moneda, regulación, provisión de bienes públicos— pueden ser sustituidas por arreglos en red, profundizando la erosión simbólica de la mediación estatal como fundamento del orden político moderno (Srinivasan, 2022). La genealogía completa de estas narrativas tecnocráticas —sus tres momentos históricos, su arquitectura narrativa y sus contranarrativas— se analiza en profundidad en el capítulo 10 de este volumen; aquí interesa registrarlas como una de las causas estructurales de la erosión de la mediación estatal.

1.4 Automatización, inteligencia artificial y despolitización algorítmica

Las narrativas asociadas a la inteligencia artificial y la automatización refuerzan estas tendencias al promover una despolitización radical de la toma de decisiones públicas. La expectativa de que algoritmos puedan decidir de manera más eficiente, imparcial y objetiva que los funcionarios públicos desplazan el conflicto político desde el terreno de la deliberación colectiva hacia el plano de la optimización técnica.

Como advierte Zuboff (2019), esta lógica no elimina el poder, sino que lo reubica en infraestructuras opacas de control, clasificación y extracción de datos, cuyo funcionamiento escapa en gran medida al control democrático. Sin embargo, en el plano narrativo, la automatización es presentada como neutralidad, eficiencia y objetividad, reforzando la idea de que la mediación estatal resulta redundante, ineficiente o incluso perjudicial frente a sistemas algorítmicos supuestamente superiores. En este sentido, el desplazamiento de la autoridad desde instituciones políticas hacia arquitecturas técnicas produce una nueva forma de legitimidad basada en el diseño y el código, antes que en la representación o el debate público (Lessig, 1999). Desde una perspectiva más amplia, esta racionalidad se articula con el neoliberalismo como forma de despolitización del gobierno, pero en sus expresiones más radicalizadas deriva hacia lo que aquí puede denominarse anarcoliberalismo: una configuración ideológica que ya no se limita a subordinar la política a la gestión eficiente, sino que tiende a prescindir de la mediación estatal como tal. Al reducir la política a un problema de optimización técnica y cálculo algorítmico, se debilita la noción misma de decisión colectiva y se erosiona el demos como sujeto político. Tal como señala Brown (2015), este proceso no implica la desaparición del Estado, sino su vaciamiento político: el poder persiste, pero se ejerce crecientemente sin mediación democrática explícita.

En conjunto, las transformaciones asociadas a la automatización y la inteligencia artificial no producen automáticamente narrativas antiestatales, pero sí erosionan las bases simbólicas que

sostenían la legitimidad del Estado como instancia de coordinación colectiva. Al redefinir la autoridad en términos de eficiencia técnica, autoorganización y cálculo algorítmico, preparan el terreno para una crítica que ya no se limita a cuestionar políticas públicas concretas, sino que impugna la existencia misma del Estado como forma de organización social.

2 Cambio político: crisis de representación y producción organizada del antiestatismo

Las narrativas antiestatales contemporáneas no pueden explicarse únicamente como una reacción espontánea frente a fallas estatales objetivas o a problemas de calidad institucional. Su expansión sostenida desde la década de 1990 se inscribe en una crisis más amplia de la representación política que erosionó las bases de legitimidad de las democracias liberales y debilitó la capacidad de los sistemas políticos para procesar demandas sociales de manera estable. Como argumenta Peter Mair, el progresivo vaciamiento de la democracia representativa produjo una creciente distancia entre ciudadanos y élites gobernantes, transformando a los Estados en estructuras cada vez más autónomas respecto de las sociedades que dicen representar (Mair, 2013).

En este contexto, el Estado deja de percibirse como un mediador legítimo entre intereses sociales en conflicto y pasa a ser narrado como una «caja negra» opaca, capturada por élites profesionales, burocráticas o partidarias. La crítica antiestatal se alimenta así de una experiencia política marcada por la desafección, la desconfianza y la percepción de irresponsabilidad institucional. Este diagnóstico se articula con una lógica populista que construye antagonismos morales entre un «pueblo» homogéneo y una élite corrupta, simplificando conflictos estructurales en juicios éticos sobre la política y el Estado (Mudde, 2007).

Desde una perspectiva más amplia, este desplazamiento no supone únicamente una crítica a determinadas políticas públicas, sino una impugnación de la política como forma de mediación colectiva. La deslegitimación de las instituciones representativas se ve reforzada por una racionalidad neoliberal que redefine la acción política en términos de ineficiencia y captura, y que tiende a reemplazar la deliberación democrática por criterios de gestión, rendimiento y responsabilidad individual (Brown, 2015). En este marco, el Estado aparece menos como un espacio de disputa colectiva que como un aparato ajeno y parasitario.

Este proceso resulta particularmente relevante porque habilita formas de desinstitucionalización que no operan necesariamente a través de rupturas abruptas del orden democrático, sino mediante la erosión progresiva de normas informales de contención y de confianza institucional. Como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), la deslegitimación persistente de las instituciones desde dentro del sistema político debilita los fundamentos de la democracia representativa y amplía el terreno de circulación de narrativas que presentan al Estado como un enemigo antes que como un ámbito de decisión colectiva.

2.1 ¿Qué le pasó al liberalismo? Tradiciones, rupturas y deriva antiestatal

Una de las críticas recurrentes de las ciencias sociales latinoamericanas a los procesos de reforma de la década de 1990 consistió en identificar al «neoliberalismo» como el motor ideológico homogéneo de dichas transformaciones. Sin embargo, esta lectura tendió a invisibilizar los matices internos de esa corriente y las diferencias existentes entre tradiciones liberales diversas. Como muestran los estudios sobre privatización y reforma del Estado, incluso líderes políticos

asociados retrospectivamente al neoliberalismo, como Margaret Thatcher o Ronald Reagan, difícilmente se autopercibían como «neoliberales» sino como «conservadores», aun cuando impulsaron profundas transformaciones estatales orientadas al mercado (Feigenbaum *et al.*, 1999).

Tal como advierten Feigenbaum y sus coautores, en el campo de las ideas políticas no solo resulta relevante distinguir las diferencias doctrinarias, sino también identificar los momentos en los que determinados actores políticos adoptan esas ideas como marcos de acción y las traducen en políticas concretas. En este sentido, comprender la transformación contemporánea del liberalismo exige abandonar la idea de una tradición unitaria y reconocer, en cambio, la coexistencia de corrientes doctrinarias diferenciadas, con concepciones divergentes sobre el Estado, el mercado y el derecho. Como muestra Guillén Romo (2019), el neoliberalismo —y, más ampliamente, el liberalismo tardío— se encuentra atravesado por una escisión interna que permite distinguir al menos tres tradiciones: el ordoliberalismo alemán, el ultraliberalismo austro-estadounidense y el anarcocapitalismo libertario. Esta diferenciación resulta clave para explicar por qué ciertas narrativas liberales contemporáneas derivan hacia posiciones crecientemente antiestatales.

El ordoliberalismo alemán, asociado a la Escuela de Friburgo, concibe al Estado como un actor fuerte y normativo, encargado de garantizar el orden jurídico e institucional que hace posible la competencia. En esta tradición, el mercado no constituye un orden espontáneo autosuficiente, sino una construcción política que requiere reglas claras, autoridad pública y un derecho capaz de limitar tanto el poder estatal discrecional como la concentración privada. El Estado aparece narrativamente como un árbitro necesario, y la crítica liberal se dirige más contra los monopolios y las colusiones entre intereses privados y poder público que contra la existencia misma del Estado (Guillén Romo, 2019).

El ultraliberalismo austro-estadounidense, en cambio, desplaza el eje hacia una desconfianza estructural respecto de la intervención estatal. Si bien no niega completamente al Estado, tiende a reducirlo a funciones mínimas orientadas a sostener el funcionamiento del mercado, subordinando el derecho a criterios de eficiencia económica. En esta corriente, el mercado es concebido como un orden autorregulado, y el Estado aparece crecientemente como un obstáculo frecuente para la libertad individual y la racionalidad económica. Esta tradición fue la que ejerció mayor influencia práctica sobre las reformas neoliberales implementadas desde la década de 1990, tanto en los países centrales como en América Latina (Guillén Romo, 2019).

Finalmente, el anarcocapitalismo libertario radicaliza esta desconfianza hasta convertirla en una impugnación ontológica del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado no solo es ineficiente o sobredimensionado, sino intrínsecamente ilegítimo. Todas las funciones públicas —incluidas la justicia, la seguridad y la regulación— deben ser reemplazadas por mecanismos de mercado, contratos privados y arbitrajes no estatales. Aquí, el Estado es representado narrativamente como el enemigo de la libertad, y el antiestatismo deja de ser una posición instrumental para convertirse en un principio normativo absoluto (Guillén Romo, 2019).

Estas diferencias pueden sintetizarse de la siguiente manera (elaborado a partir de Guillén Romo, 2019): mientras el ordoliberalismo concibe al Estado como garante del orden competitivo y asigna al derecho un rol estructurante del mercado, el ultraliberalismo lo reduce a una función mínima y el anarcocapitalismo propone su completa eliminación. En términos narrativos, este desplazamiento implica un pasaje progresivo desde el Estado como árbitro necesario, hacia el

Estado como obstáculo y, finalmente, como enemigo. La vinculación con narrativas antiestatales aumenta correlativamente: es baja o moderada en el ordoliberalismo, alta en el ultraliberalismo y máxima en el anarcocapitalismo, donde el rechazo al Estado es explícito y central.

Desde esta perspectiva, lo que «le pasó» al liberalismo no fue simplemente un corrimiento ideológico hacia la derecha, sino una pérdida progresiva de su dimensión institucional. Al abandonar la concepción del Estado como marco jurídico indispensable para la libertad y el funcionamiento del mercado, una de sus tradiciones internas fue empujada hacia lo que aquí puede denominarse *anarcoliberalismo***:** una configuración doctrinaria que ya no busca limitar el poder político, sino negarlo como tal. Esta deriva constituye uno de los sustratos intelectuales fundamentales de las narrativas antiestatales contemporáneas.

Para clarificar esta deriva y evitar lecturas simplificadoras, resulta útil explicitar las diferencias doctrinarias que atraviesan al liberalismo contemporáneo. La distinción entre ordoliberalismo, ultraliberalismo y anarcocapitalismo permite observar cómo una misma tradición política puede producir concepciones radicalmente distintas del Estado, del mercado y del derecho, así como grados diversos de compatibilidad con narrativas antiestatales. La siguiente tabla sintetiza estas diferencias estructurales y muestra, de manera comparativa, el desplazamiento progresivo desde un liberalismo institucionalista hacia formas de liberalismo crecientemente hostiles a la mediación estatal.

Tabla 1: Tradiciones del liberalismo y concepciones del Estado

Dimensión	Ordoliberalismo alemán	Ultraliberalismo austro-estadounidense	Anarcocapitalismo libertario
Rol del Estado	Estado fuerte como garante del orden jurídico y de la competencia	Estado mínimo, funcional al mercado	Estado ilegítimo; debe desaparecer
Relación Estado–mercado	El mercado requiere reglas jurídicas impuestas y garantizadas por el Estado	El mercado se autorregula con mínima interferencia estatal	El mercado reemplaza completamente al Estado
Visión del derecho	El derecho constituye la arquitectura institucional del orden económico	El derecho se subordina a la eficiencia del mercado	Derecho privatizado (contratos, arbitrajes privados)
Problema central	Evitar monopolios y colusión entre Estado e intereses privados	Limitar el intervencionismo y el Estado de bienestar	Eliminar toda forma de coerción estatal

Figura del Estado en la narrativa	Árbitro necesario del orden económico	Obstáculo frecuente para la libertad y la eficiencia	Enemigo de la libertad
Vinculación con narrativas antiestatales	Baja / moderada	Alta	Máxima (antiestatismo explícito)

Fuente: elaboración propia a partir de Guillén Romo (2019).

Esta tipología permite observar que las narrativas antiestatales contemporáneas no constituyen una continuidad homogénea del liberalismo, sino la radicalización específica de una de sus tradiciones internas, que desplaza progresivamente al Estado desde la figura de árbitro necesario hacia la de enemigo ontológico.

2.2 Crisis de partidos, desintermediación y antipolítica

El debilitamiento de los partidos políticos tradicionales desempeñó un papel decisivo en la disponibilidad social de las narrativas antiestatales. La erosión de identidades partidarias estables, la profesionalización de la política y el progresivo distanciamiento entre representantes y representados contribuyeron a la percepción de que los partidos funcionan como organizaciones cerradas, autorreferenciales y desconectadas de las experiencias sociales cotidianas. Como señala Mair (2013), este proceso de vaciamiento de la democracia representativa transforma a los partidos en actores cada vez menos capaces de articular demandas sociales, debilitando su función de mediación y representación.

En este contexto, el Estado aparece crecientemente asociado a una «clase política» que gobierna para sí misma, reforzando lecturas morales de la política como espacio de privilegio, captura y parasitismo. Este tipo de interpretación se inscribe en una lógica populista que construye antagonismos éticos entre una élite corrupta y un pueblo moralmente virtuoso, simplificando conflictos estructurales en juicios de carácter moral (Mudde, 2007). La crítica a los partidos se transforma así en una crítica más amplia a la política institucional como tal.

Estas dinámicas se ven reforzadas posteriormente por la lógica comunicacional de las redes sociales, cuyo impacto específico sobre la polarización afectiva y la simplificación moral del conflicto se desarrolla más adelante. Desde una perspectiva institucional, este proceso resulta particularmente problemático porque no solo expresa desafección ciudadana, sino que habilita dinámicas de deslegitimación desde dentro del sistema político. Como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), la erosión de normas informales de contención democrática y el desprestigio sistemático de las instituciones pueden producir procesos de debilitamiento democrático sin necesidad de rupturas abruptas del orden constitucional. En este marco, la antipolítica se consolida como un lenguaje disponible que prepara el terreno para narrativas antiestatales más radicales.

2.3 Populismo, antiinstitucionalismo y Estado enemigo

Las narrativas antiestatales encuentran en el populismo un vehículo privilegiado de articulación política. Sin embargo, a diferencia de tradiciones populistas clásicas que interpelan al Estado como herramienta potencial de transformación social, muchas de sus expresiones contemporáneas

tienden a construir un antagonismo entre «el pueblo» y el «Estado burocrático». En este esquema, el Estado es representado como un actor autónomo y hostil, más cercano a una casta extractiva que a una instancia de protección colectiva. Este tipo de construcción discursiva se inscribe en una lógica populista de carácter moral, que divide el espacio político entre actores virtuosos y corruptos, simplificando conflictos estructurales en oposiciones éticas (Mudde, 2007)

Este giro es particularmente visible en la articulación entre populismo y antiestatismo fiscal, donde el impuesto aparece como símbolo condensado de injusticia y expropiación. En América Latina, estas narrativas se apoyan en experiencias históricas de inflación, endeudamiento y crisis económicas recurrentes, que facilitan la identificación del Estado con el fracaso económico, la confiscación y la irresponsabilidad fiscal (O'Donnell, 1993; Svampa, 2017). De este modo, la crítica al Estado se desplaza desde el cuestionamiento de políticas públicas concretas hacia una deslegitimación más amplia de la mediación institucional como tal.

Desde una perspectiva de teoría política, este desplazamiento puede interpretarse como parte de un proceso más general de vaciamiento de la representación democrática, en el cual las instituciones pierden capacidad para canalizar demandas sociales y el conflicto político se rearticula en clave antipolítica (Mair, 2013). En este contexto, el Estado deja de ser concebido como un espacio de disputa colectiva y pasa a ser narrado como un enemigo externo al «pueblo», reforzando lecturas que presentan la política institucional como fraude y la burocracia como parasitismo.

La eficacia de estas narrativas se ve reforzada por una racionalidad neoliberal que traduce conflictos distributivos y sociales en juicios morales sobre eficiencia, mérito y responsabilidad individual. Tal como señala Brown (2015), este desplazamiento contribuye a despolitizar la desigualdad y a convertir la intervención estatal en objeto de sospecha ética antes que de debate político. En sus expresiones más radicalizadas, esta racionalidad puede derivar en una gramática anarcoliberal, en la que la crítica al desempeño estatal se transforma en negación de la mediación política como tal. Cuando estas narrativas acceden al poder, sus efectos no se limitan al plano discursivo: erosionan normas informales de contención democrática y debilitan la legitimidad de las instituciones desde dentro del sistema político, facilitando dinámicas de desinstitucionalización y concentración decisional (Levitsky y Ziblatt, 2018).

2.4 Think tanks, redes ideológicas y producción sistemática del antiestatismo

Un rasgo distintivo del período analizado es la producción organizada de narrativas antiestatales por parte de think tanks, fundaciones y redes transnacionales de ideas. Lejos de limitarse a la investigación académica, estas organizaciones operan como verdaderas usinas ideológicas que traducen marcos teóricos complejos en consignas simples, emocionalmente potentes y mediáticamente eficaces. Medvetz describe este proceso como la conformación de un campo híbrido entre academia, política y mercado, orientado no solo a producir conocimiento, sino a intervenir activamente en la disputa por el sentido común y a moldear agendas públicas (Medvetz, 2012).

En el ecosistema digital contemporáneo, una parte central de esta producción adopta formatos híbridos entre manifiesto, manual y estrategia de movilización, diseñados específicamente para su circulación en plataformas digitales. Estos dispositivos discursivos no buscan coherencia doctrinaria exhaustiva, sino eficacia política: simplifican diagnósticos, identifican enemigos

claros y proponen soluciones aparentemente técnicas o morales a problemas complejos. En este sentido, la eficacia de estas narrativas se ve reforzada por un contexto de vaciamiento de la representación política, en el cual amplios sectores sociales perciben a las instituciones como distantes y autorreferenciales, y se muestran receptivos a discursos que prometen desintermediación y decisión directa (Mair, 2013). Formulaciones programáticas como la del «Estado-red», ya examinada en la sección 1.3, ilustran el punto de llegada de esta deriva: la promesa de desintermediación deja de ser una crítica y se convierte en una agenda explícita de reconfiguración institucional, que impugna la mediación política misma y no solo su ineficiencia (Srinivasan, 2022).

En el caso específico del anarcocapitalismo y del libertarismo radical en América Latina, esta dinámica fue analizada empíricamente por Soler y Pérez (2022), quienes muestran cómo las redes digitales, los foros virtuales y los canales de comunicación política en plataformas como YouTube y X/Twitter funcionan como dispositivos centrales de circulación, amplificación y radicalización de ideas antiestatales. Según estos autores, dichas narrativas no se expanden principalmente por su coherencia doctrinaria, sino por su capacidad de producir antagonismos morales simples —Estado versus individuo, casta versus pueblo— y de generar identificación emocional en contextos de desafección política, lógica que coincide con las formas contemporáneas del populismo como construcción moral del conflicto (Mudde, 2007).

Este hallazgo refuerza la hipótesis de que el antiestatismo contemporáneo no constituye una reacción espontánea frente al mal funcionamiento estatal, sino el resultado de una producción discursiva sistemática que combina infraestructura digital, activismo ideológico y traducción simplificada de teorías económicas extremas. Enmarcada en una racionalidad neoliberal que tiende a despolitizar el conflicto social y a redefinirlo en términos morales o técnicos, esta producción ideológica contribuye a erosionar la legitimidad de la mediación estatal y a presentar la política como un obstáculo antes que como un espacio de decisión colectiva (Brown, 2015). En sus expresiones más radicalizadas, este proceso puede adoptar una gramática anarcoliberal, en la que la crítica al Estado deja de ser instrumental y se transforma en negación de la mediación política como tal.

2.5 De la crítica institucional a la negación del Estado

La convergencia entre crisis de representación, antipolítica y producción ideológica organizada habilita un desplazamiento cualitativo en las narrativas antiestatales contemporáneas. Lo que comienza como una crítica a la ineficiencia, la corrupción o la captura institucional se transforma progresivamente en una crítica ontológica al Estado como forma política. Este pasaje resulta clave para comprender la emergencia de discursos que ya no proponen reformar, limitar o democratizar el Estado, sino directamente prescindir de él. En este marco, el problema deja de ser el mal funcionamiento de determinadas instituciones y pasa a ser la existencia misma de la mediación política como principio organizador de la vida colectiva.

Esta crítica ontológica retoma, aunque de manera selectiva y deshistorizada, los planteos clásicos del anarcocapitalismo de Murray Rothbard ya referidos en la sección 1.3 (Rothbard, 1973). Sin embargo, a diferencia del proyecto doctrinario original —inscripto en una tradición filosófica coherente y normativamente explícita—, la reapropiación contemporánea de estas ideas privilegia su eficacia narrativa y su potencia moral por sobre la consistencia teórica. El anarcocapitalismo deja así de operar como sistema filosófico cerrado y pasa a funcionar como repertorio simbólico

simplificado, apto para articular malestares heterogéneos en clave antipolítica y antiinstitucional. Desde una perspectiva de teoría política, este desplazamiento se inscribe en un proceso más amplio de deslegitimación de la política como espacio de decisión colectiva. Como señalan diversos análisis sobre el vaciamiento de la representación democrática, la erosión de los vínculos entre ciudadanía e instituciones favorece la circulación de discursos que presentan a la mediación institucional como fraude y a la autoridad política como usurpación (Mair, 2013). En este contexto, el Estado ya no aparece como un ámbito disputable o reformable, sino como un enemigo interno cuya eliminación se presenta como condición de libertad.

En este sentido, el antiestatismo contemporáneo no expresa simplemente una preferencia por «menos Estado», sino una deslegitimación más profunda de la política como forma de mediación colectiva. Al construir al Estado como antagonista absoluto y a la institucionalidad como obstáculo estructural, estas narrativas abren el camino para formas de gobierno que, paradójicamente, ejercen el poder estatal al mismo tiempo que lo desprecian discursivamente. Esta tensión —entre ejercicio efectivo del poder y negación simbólica de su legitimidad— constituye uno de los núcleos analíticos centrales del fenómeno que este libro caracteriza como gobernar odiando al Estado.

3. Cambio económico: neoliberalismo, crisis y resentimiento fiscal

Las transformaciones económicas iniciadas a fines del siglo XX redefinieron de manera profunda el lugar del Estado en la economía y contribuyeron decisivamente a la disponibilidad social de narrativas antiestatales. La consolidación del neoliberalismo como racionalidad dominante no se limitó a un conjunto de políticas públicas orientadas a la liberalización de mercados, sino que implicó una reconfiguración más amplia de los criterios de legitimidad económica y política. En este marco, el Estado fue progresivamente asociado a ineficiencia, rigidez y distorsión, mientras que el mercado pasó a presentarse como sinónimo de racionalidad, eficiencia y libertad, consolidando una jerarquía normativa que privilegia los mecanismos de mercado por sobre la intervención pública (Harvey, 2005).

De este modo, el neoliberalismo no solo redujo el Estado en términos operativos, sino que erosionó su legitimidad como actor económico, preparando el terreno para derivas más radicales —incluidas las formulaciones anarcoliberales— que ya no distinguen entre tipos, grados o finalidades de intervención pública, sino que cuestionan la intervención en sí misma como principio.

Allí donde el Estado ya había sido deslegitimado como mediador eficaz y como instancia representativa, el neoliberalismo aporta una gramática económica que presenta su retirada no como una pérdida, sino como una condición necesaria para la eficiencia y la libertad, habilitando posteriormente lecturas más radicales que convertirán esa retirada en principio normativo absoluto.

3.1 Neoliberalismo como racionalidad y «sentido común» antiestatal

Siguiendo a Wendy Brown, el neoliberalismo debe entenderse no solo como un conjunto de políticas económicas, sino como una forma de racionalidad que extiende la lógica del mercado a todas las esferas de la vida social, redefiniendo a los sujetos como emprendedores de sí mismos y a las instituciones públicas como unidades de gestión sujetas a criterios de eficiencia,

rendimiento y competitividad (Brown, 2015). En este marco, el Estado no desaparece, pero es profundamente resignificado: deja de ser concebido como garante de derechos colectivos y pasa a evaluarse como proveedor de servicios, comparable —y evaluable— en los mismos términos que los actores privados. Es sobre esta racionalidad —que vacía políticamente al Estado sin eliminarlo— que se apoyan luego narrativas más radicales que postulan su negación completa.

Esta mutación tiene consecuencias narrativas decisivas. Cuando el Estado es representado como una organización ineficiente frente a la supuesta racionalidad del mercado, la crítica económica se desliza con facilidad hacia la deslegitimación política. El fracaso de políticas públicas específicas ya no se interpreta como resultado de decisiones contingentes, conflictos distributivos o déficits de implementación, sino como evidencia de una incapacidad estructural del Estado para intervenir racionalmente en la economía. Así, el neoliberalismo produce un sentido común antiestatal que precede y habilita narrativas libertarias y anarcocapitalistas más extremas, al instalar la idea de que el problema no es una mala política económica, sino la política económica estatal como tal.

En este sentido, el neoliberalismo no solo reduce el margen de acción del Estado, sino que redefine los términos mismos del debate público. Al naturalizar la superioridad del mercado como mecanismo de coordinación y al despolitizar las decisiones económicas, contribuye a consolidar una lectura del Estado como obstáculo estructural, reforzando las condiciones simbólicas que hacen socialmente plausible su rechazo radical.

3.1 bis. Managerialismo, gestión y despolitización del Estado

La difusión del neoliberalismo como racionalidad dominante no se tradujo únicamente en reformas orientadas a la liberalización de mercados, sino también en una transformación profunda del modo en que el propio Estado concibe y organiza su acción. En este contexto emerge el managerialismo como una racionalidad específica de gobierno que redefine la acción estatal en términos de gestión, eficiencia y resultados medibles, desplazando progresivamente la deliberación política y el conflicto social del núcleo de las decisiones públicas.

El managerialismo propone que el Estado funcione según criterios análogos a los de la empresa privada: objetivos claros, indicadores de desempeño, evaluación por resultados y control de costos. Esta lógica no implica necesariamente la reducción del tamaño del Estado, sino su reconfiguración interna. El problema del Estado deja de formularse en términos políticos y pasa a definirse como un problema de administración, diseño organizacional y eficiencia operativa. De este modo, cuestiones históricamente atravesadas por disputas de intereses, valores y proyectos colectivos son resignificadas como desafíos técnicos susceptibles de optimización.

En este marco, la legitimidad de la acción pública ya no se funda en la representación democrática ni en la construcción de consensos sociales, sino en la capacidad de producir resultados cuantificables. La política es reemplazada por la gestión, el ciudadano por el usuario y los derechos por prestaciones evaluables. Tal como se señala en la literatura contemporánea de la administración pública, el managerialismo opera como una racionalidad que concibe al Estado como una organización orientada a la eficiencia y al control por resultados, neutralizando el conflicto político mediante criterios técnicos de gestión (Estévez, 2025b).

Esta racionalidad resulta central para comprender las narrativas antiestatales contemporáneas, ya que

produce una crítica inmanente al Estado. No lo cuestiona desde afuera, como hacen las corrientes libertarias o anarcocapitalistas, sino desde su interior. El Estado es aceptado en tanto gestor eficiente, pero deslegitimado como espacio de deliberación política. En este sentido, el managerialismo no propone la desaparición del Estado, sino su vaciamiento político, preparando el terreno para narrativas que presentan a la política como un obstáculo y a la técnica como solución. Llevada a su extremo, esta misma lógica desemboca en los proyectos de sustitución tecnológica de la mediación estatal —como el ya mencionado «Estado-red»— que prolongan la despolitización managerial hasta convertirla en programa de reemplazo del Estado territorial (Srinivasan, 2022).

3.2 Crisis financieras y ambivalencia antiestatal

Las crisis financieras recurrentes profundizaron estas dinámicas de manera marcadamente ambivalente. En los países centrales, la crisis global de 2008 y los rescates estatales al sistema financiero fueron interpretados por amplios sectores sociales como evidencia de un Estado capturado por intereses privados, dispuesto a socializar pérdidas mientras privatiza ganancias. Lejos de fortalecer la legitimidad de la intervención pública, estas políticas alimentaron una percepción extendida de injusticia y connivencia entre élites políticas y grandes corporaciones, reforzando la desconfianza hacia el Estado como actor económico legítimo (Stiglitz, 2010).

Este diagnóstico dio lugar a narrativas antiestatales provenientes de tradiciones ideológicas diversas. Desde posiciones críticas del capitalismo financiero hasta discursos libertarios y antiestablishment, distintos actores convergieron en una impugnación común a la relación entre Estado y grandes empresas. Sin embargo, esta convergencia fue profundamente ambigua: mientras algunas lecturas interpretaron la crisis como resultado de una regulación insuficiente o mal diseñada, otras tradujeron el episodio como prueba de que toda intervención estatal es intrínsecamente corrupta o capturable. En este desplazamiento, la crítica a la captura regulatoria se desliza hacia una crítica general del Estado como forma institucional.

En este contexto, el anarcocapitalismo ofrece una respuesta radicalizada a la crisis de legitimidad estatal. En lugar de proponer reformas institucionales, mecanismos de control democrático o fortalecimiento de capacidades regulatorias, plantea directamente la supresión del Estado como solución al problema de la captura. La potencia de esta narrativa reside en su capacidad de transformar una crítica contingente —mala regulación, corrupción o colusión— en una crítica ontológica. El problema deja de ser un tipo específico de política económica o de relación público-privada y pasa a ser la existencia misma del Estado como actor económico.

Desde una perspectiva analítica, esta mutación resulta clave para comprender la eficacia del antiestatismo contemporáneo. Al apropiarse de diagnósticos críticos ampliamente compartidos —como la denuncia de la desigualdad, la injusticia distributiva o la connivencia entre élites—, el anarcocapitalismo logra resignificarlos en una dirección antipolítica. La crisis financiera, lejos de abrir un debate sobre los límites y las formas de la intervención estatal, es utilizada como prueba definitiva de su ilegitimidad estructural, reforzando narrativas que presentan la retirada del Estado no como una opción ideológica, sino como una necesidad moral y económica.

3.3 Populismo fiscal y Estado extractivo

En América Latina, estas dinámicas adquieren rasgos específicos al articularse con trayectorias históricas de crisis económicas recurrentes, inflación persistente, endeudamiento y episodios de default. Estas experiencias consolidaron una imagen del Estado como mal administrador de los

recursos públicos y reforzaron la asociación entre intervención estatal y fracaso económico, debilitando la legitimidad de la acción pública como herramienta de desarrollo y protección social (O'Donnell, 1993; Basualdo, 2020).

En este marco, el rechazo al Estado adopta con frecuencia la forma de un populismo fiscal que presenta al impuesto como símbolo condensado de injusticia y expropiación. Como señala Svampa, este populismo fiscal traduce malestares económicos estructurales en una narrativa moral que opone a un «sector productivo» virtuoso frente a un Estado parasitario y extractivo, simplificando conflictos distributivos complejos en términos de mérito, esfuerzo individual y castigo fiscal (Svampa, 2017). Esta traducción moral del conflicto resulta coherente con una racionalidad neoliberal que desplaza la cuestión de la redistribución desde el plano político hacia el plano ético, redefiniendo la contribución fiscal como carga ilegítima y la retirada estatal como forma de justicia (Brown, 2015).

Esta operación narrativa resulta especialmente eficaz en contextos de informalidad extendida y trayectorias laborales inestables, donde amplios sectores sociales experimentan la relación con el Estado principalmente a través de la extracción —impuestos, tarifas, regulaciones— y no de la provisión de derechos o protecciones efectivas. Como muestra Gago (2014), en estas condiciones el Estado aparece simultáneamente como ausente y como obstáculo, reforzando lecturas antipolíticas que convierten déficits estructurales de desarrollo y capacidad estatal en resentimiento fiscal dirigido contra la burocracia y el gasto público. En términos políticos, este desplazamiento contribuye a erosionar los vínculos de representación y a reforzar climas de desafección en los que el conflicto distributivo deja de procesarse institucionalmente y se rearticula como rechazo generalizado a la mediación estatal (Mair, 2013).

3.4 Economía de plataformas, trabajo precario y deslegitimación del Estado social

La expansión de la economía de plataformas y la precarización del trabajo reforzaron estas tendencias al debilitar los mecanismos clásicos de integración social asociados al Estado de bienestar. La difusión de formas laborales flexibles, fragmentadas y desreguladas erosionó la expectativa de protección estatal y alimentó la percepción de que el Estado es incapaz de garantizar seguridad económica en un contexto de competencia global y disciplinamiento de la fuerza de trabajo (Harvey, 2005; Srnicek, 2017).

En este escenario, el malestar económico tiende a desplazarse hacia un resentimiento dirigido contra la burocracia y el gasto público. El Estado social, lejos de aparecer como solución frente a la precariedad, es narrado como un dispositivo obsoleto que protege a insiders y penaliza a quienes asumen individualmente los riesgos del mercado. Esta lectura se ve reforzada por una racionalidad neoliberal que redefine la inseguridad material como responsabilidad individual y convierte la retirada del Estado en condición de eficiencia y libertad económica (Brown, 2015).

En contextos latinoamericanos, estas dinámicas se articulan con economías altamente fragmentadas y trayectorias laborales inestables, donde la precariedad no constituye una excepción sino una condición estructural de vida. Como muestra Gago (2014), la racionalidad del cálculo y la

autoexposición al riesgo se inscriben en prácticas cotidianas que refuerzan la percepción del Estado como ausente, ineficaz o directamente irrelevante frente a las estrategias de supervivencia individual.

En conjunto, el cambio económico contribuye a cerrar el círculo de las narrativas antiestatales al ofrecer una explicación aparentemente racional del malestar social. Al redefinir el fracaso económico como consecuencia de la intervención pública y al presentar al mercado como único mecanismo legítimo de coordinación, estas narrativas refuerzan la idea de que el Estado no solo es ineficiente, sino estructuralmente incompatible con el orden económico contemporáneo.

4 Cambio social: individuación, polarización y crisis de la mediación colectiva

Las transformaciones tecnológicas, políticas y económicas analizadas en las secciones anteriores adquieren plena eficacia narrativa cuando se articulan con mutaciones profundas en las subjetividades sociales. El avance de las narrativas antiestatales no puede comprenderse sin atender a los cambios en los modos de construcción del yo, en las formas de pertenencia colectiva y en las expectativas de protección social. En este sentido, el antiestatismo contemporáneo no es solo una ideología, sino una forma socialmente situada de interpretar la experiencia del mundo, producida en contextos de descomposición de las mediaciones colectivas y de debilitamiento de los vínculos entre individuos e instituciones (Mair, 2013).

Desde una perspectiva de teoría social, el rasgo central de este período es el proceso de individuación avanzada, entendido no como ampliación efectiva de la autonomía, sino como desplazamiento de la responsabilidad por el bienestar desde estructuras colectivas hacia los individuos. La figura del sujeto emprendedor —responsable exclusivo de su éxito o fracaso— se consolida como ideal normativo, debilitando imaginarios de solidaridad y dependencia recíproca que históricamente legitimaron la intervención estatal (Brown, 2015).

En contextos latinoamericanos, esta racionalidad no opera solo desde las élites, sino que se reconfigura en prácticas cotidianas y economías populares atravesadas por la necesidad de cálculo permanente, reforzando experiencias de autoexposición al riesgo y desprotección institucional (Gago, 2014). En este marco, el Estado deja de aparecer como garante de derechos y pasa a percibirse como una carga externa que interfiere en trayectorias individuales, percepción que se ve intensificada por entornos comunicacionales polarizados que erosionan la construcción de sentidos comunes y referencias colectivas (Sunstein, 2017).

4.1 Individuación, precariedad y resentimiento institucional

La precarización del trabajo y la erosión de las expectativas de movilidad social intensifican el proceso de individuación avanzada característico del período analizado. A medida que se debilitan las promesas de estabilidad, progreso y protección asociadas al Estado social, la frustración derivada de trayectorias vitales cada vez más inciertas no se traduce necesariamente en demandas de reconstrucción institucional o ampliación de derechos colectivos. Por el contrario, en contextos marcados por economías fragmentadas, informalidad extendida y alta volatilidad, el malestar tiende a internalizarse como fracaso personal o a externalizarse hacia instituciones percibidas como distantes, ineficaces o irrelevantes.

Desde una perspectiva latinoamericana, este desplazamiento ha sido analizado por Verónica Gago (2014), quien muestra cómo la racionalidad neoliberal, más como lógica práctica que como ideología explícita, no opera únicamente «desde arriba», a través de reformas macroeconómicas o dispositivos de política pública, sino que se reconfigura en prácticas cotidianas, economías populares y subjetividades atravesadas por la necesidad permanente de cálculo, adaptación y autoexplotación. En este marco, el Estado aparece simultáneamente como ausente —incapaz de garantizar protección o previsibilidad— y como obstáculo —fuente de regulaciones, impuestos o controles percibidos como ajenos a las estrategias de supervivencia—, generando un terreno fértil para narrativas que presentan la autosuficiencia individual como única estrategia viable.

Esta experiencia social resulta clave para comprender la eficacia del discurso antiestatal contemporáneo. Allí donde el Estado ya no organiza expectativas colectivas creíbles ni ofrece horizontes compartidos de seguridad o movilidad, su retirada no se vive como una pérdida, sino como la confirmación de una realidad previamente experimentada: cada individuo se enfrenta solo al riesgo. La narrativa libertaria ofrece entonces una racionalización ex post de esta experiencia social, transformando la precariedad estructural en virtud moral y el abandono institucional en ideal de autonomía, al tiempo que desplaza la responsabilidad por las condiciones materiales de existencia desde las estructuras colectivas hacia los sujetos individuales.

4.2 Redes sociales, polarización afectiva y simplificación moral

La expansión de las redes sociales digitales intensifica estas dinámicas al reconfigurar profundamente los modos de producción de sentido, de identificación política y de construcción del conflicto. Como señala Sunstein, los entornos digitales tienden a favorecer la polarización, la homogeneización interna de las comunidades y la radicalización progresiva de las opiniones, reduciendo la exposición a puntos de vista divergentes y empobreciendo la complejidad del debate público (Sunstein, 2017).

En este contexto comunicacional fragmentado y competitivo, las narrativas que construyen antagonismos claros, diagnósticos simples y enemigos fácilmente identificables adquieren una ventaja decisiva en términos de circulación y adhesión emocional.

El Estado, por su carácter abstracto, omnipresente y difícilmente personalizable, resulta particularmente apto para ser construido como enemigo interno. Categorías como «casta«, «burócratas» o «parásitos» condensan frustraciones sociales difusas en figuras morales simples, permitiendo traducir malestares estructurales complejos en juicios afectivos inmediatos. Esta operación no apunta a explicar el funcionamiento real de las instituciones, sino a producir identificaciones emocionales rápidas y polarizantes, funcionales a lógicas comunicacionales basadas en la atención, la viralidad y la confrontación permanente.

Desde una perspectiva analítica, esta simplificación moral no constituye un defecto accidental del discurso, sino una condición central de su eficacia política en ecosistemas digitales saturados. Al reducir problemas estructurales a oposiciones morales binarias —individuo versus Estado, pueblo versus casta—, las narrativas antiestatales logran articular afectos negativos como la ira, el resentimiento o el hartazgo, al tiempo que desplazan la discusión sobre políticas públicas hacia el terreno de la condena moral. De este modo, la polarización afectiva producida por las redes sociales no solo amplifica el antiestatismo, sino que contribuye a despolitizarlo, al sustituir el conflicto programático por la identificación emocional con enemigos abstractos.

4.3 Crisis de confianza en autoridades, expertos y conocimiento

Otro rasgo central del cambio social contemporáneo es la erosión de la confianza en las autoridades epistémicas tradicionales: científicos, universidades, organismos técnicos y burocracias especializadas. Este fenómeno, analizado por diversos autores como una crisis de legitimidad del conocimiento experto, debilita uno de los pilares fundamentales del Estado moderno: su pretensión de racionalidad técnica, neutralidad administrativa y capacidad para fundamentar decisiones públicas en saberes especializados (Zuboff, 2019). Cuando el conocimiento experto deja de ser percibido como legítimo, también se erosiona la autoridad de las instituciones que lo producen, lo traducen y lo implementan.

En ausencia de confianza en estas mediaciones epistémicas, las políticas públicas son fácilmente reinterpretadas como imposiciones arbitrarias, decisiones opacas o dispositivos de dominación encubierta. La complejidad técnica de la acción estatal —lejos de generar legitimidad— se convierte en fuente de sospecha, alimentando lecturas que asocian experticia con manipulación y neutralidad con encubrimiento de intereses. En este contexto, la distancia entre saber especializado y experiencia cotidiana se traduce en una brecha de legitimidad que las narrativas antiestatales explotan activamente.

Las narrativas antiestatales se nutren de esta desconfianza al reemplazar argumentos basados en evidencia, deliberación y procedimientos institucionales por intuiciones morales, experiencias subjetivas y apelaciones al sentido común. El conocimiento experto es descalificado como ideología encubierta o como instrumento de élites, y la toma de decisiones públicas es reducida a una cuestión de voluntad o sentido moral inmediato. El Estado aparece entonces no solo como ineficiente o corrupto, sino como ilegítimo en su pretensión misma de saber, evaluar y decidir en nombre del interés colectivo.

Desde esta perspectiva, la crisis de confianza en el conocimiento experto no implica una desaparición del poder, sino una reconfiguración de sus fuentes de legitimidad. Al debilitar la autoridad epistémica del Estado, se refuerzan discursos que privilegian la experiencia individual, la intuición moral o la supuesta neutralidad de soluciones técnicas privadas, contribuyendo a una despolitización del conflicto público y a la consolidación de narrativas que presentan la mediación estatal como innecesaria o intrínsecamente sospechosa.

4.4 Del debilitamiento del lazo social a la antipolítica

La convergencia entre procesos de individuación avanzada, polarización afectiva y crisis de autoridad epistémica produce un debilitamiento generalizado del lazo social. En este contexto, la política deja de percibirse como un espacio legítimo de construcción colectiva de soluciones y pasa a vivirse como una arena de imposición, engaño o conflicto permanente entre actores desconectados de la experiencia social cotidiana. La antipolítica no emerge aquí como un rechazo abstracto a la participación, sino como una respuesta subjetivamente racional a un mundo en el que las mediaciones colectivas —partidos, instituciones, expertos— han perdido credibilidad y capacidad de orientación.

El antiestatismo radical se inserta en este vacío como una narrativa de clausura. Si no hay comunidad

posible, si no existe confianza en instituciones representativas ni en saberes expertos, el Estado aparece como una ficción costosa, opresiva o superflua. Esta lógica no elimina el poder ni las relaciones de dominación, pero sí redefine sus fuentes de legitimidad, desplazándolas desde lo colectivo hacia lo individual y desde la política hacia el mercado o la técnica. En este sentido, el cambio social no solo acompaña a las narrativas antiestatales, sino que constituye su condición subjetiva de posibilidad: el rechazo al Estado se vuelve coherente con una experiencia social marcada por la soledad estructural y la erosión de horizontes compartidos.

En este marco, adquiere atractivo la idea de sustituir la ciudadanía territorial —basada en derechos, obligaciones y pertenencias históricamente instituidas— por formas de pertenencia selectivas, fundadas en afinidades ideológicas y adhesiones voluntarias. La promesa ya no es únicamente reducir el tamaño o las funciones del Estado, sino «salir» de sus mediaciones: el atractivo subjetivo de propuestas como el «Estado-red» (Srinivasan, 2022), analizadas en las secciones precedentes, radica precisamente en que ofrecen una pertenencia electiva a quien ya no encuentra sentido en la pertenencia instituida.

De este modo, el antiestatismo contemporáneo se consolida no solo como ideología o estrategia política, sino como respuesta subjetiva a la descomposición del lazo social. Al ofrecer una salida individualizada frente a la crisis de lo común, estas narrativas clausuran la posibilidad de reconstrucción colectiva de la política y preparan el terreno para formas de gobierno que, aun ejerciendo poder estatal, se legitiman a través de la negación simbólica del Estado mismo.

5 Determinantes específicos en América Latina: crisis, Estado fallido y antiestatismo antipolítico

Las narrativas antiestatales en América Latina no constituyen una mera importación doctrinaria de corrientes libertarias o anarcocapitalistas originadas en el Norte global. Si bien estas ideas circulan transnacionalmente y encuentran canales de difusión organizados, su eficacia regional depende de una articulación específica con trayectorias históricas, estructuras económicas y experiencias sociales propias. En este sentido, el antiestatismo latinoamericano debe comprenderse menos como una teoría normativa de la libertad y más como una narrativa reactiva frente a la experiencia reiterada de fracaso o incapacidad estatal.

A diferencia de contextos donde el Estado es percibido principalmente como una amenaza a una libertad individual previa, en América Latina el Estado suele ser vivido como una promesa incumplida. Las crisis económicas recurrentes, la inflación persistente, los episodios de default y el endeudamiento estructural consolidaron una imagen del Estado como mal administrador de los recursos públicos y como actor incapaz de garantizar previsibilidad, estabilidad y protección social (O'Donnell, 1993; Basualdo, 2020). Esta experiencia histórica vuelve socialmente plausible la idea de que el problema no es un Estado demasiado grande, sino un Estado estructuralmente disfuncional, débil en sus capacidades y errático en su desempeño.

Desde esta perspectiva, el rechazo al Estado no se articula prioritariamente como defensa de derechos negativos abstractos, sino como respuesta pragmática al desgaste cotidiano producido por instituciones ineficaces, burocracias opacas y políticas públicas percibidas como inconsistentes. El antiestatismo latinoamericano se alimenta así de una experiencia social acumulada de frustración y desconfianza, que desplaza la crítica desde la reforma institucional hacia la negación de la viabilidad misma del Estado como mediación colectiva.

5.1 Populismo fiscal, informalidad y moralización del impuesto

En este contexto, el rechazo al Estado adopta con frecuencia la forma de un populismo fiscal que presenta al impuesto como símbolo condensado de injusticia y expropiación. En economías atravesadas por altos niveles de informalidad, desigualdad estructural y fragmentación del mercado de trabajo, amplios sectores sociales experimentan su vínculo con el Estado fundamentalmente a través de la extracción, más que de la provisión efectiva de derechos y servicios. Como señala Svampa, esta asimetría facilita la construcción de una narrativa moral que opone a un «sector productivo» virtuoso frente a un Estado parasitario, corrupto o ineficiente (Svampa, 2017).

La complejidad de los sistemas fiscales, de la redistribución y del financiamiento del Estado social se reduce así a una gramática afectiva simple: el Estado ««roba» lo que el individuo produce. Esta simplificación cumple una función política central, ya que traduce problemas estructurales — informalidad, desigualdad, baja capacidad estatal— en un antagonismo moral fácilmente comunicable. Al hacerlo, no solo despolitiza el debate tributario, sino que refuerza lecturas punitivas del gasto público y legitima propuestas de reducción drástica del Estado, incluso cuando estas implican la erosión de capacidades básicas de protección social.

En este sentido, el populismo fiscal no expresa únicamente una preferencia por menores impuestos, sino una forma específica de antiestatismo antipolítico, que transforma la crítica a la

ineficiencia estatal en un rechazo generalizado a la idea misma de redistribución y solidaridad institucionalizada. De este modo, la experiencia latinoamericana de informalidad y debilidad estatal se convierte en un terreno particularmente fértil para narrativas que presentan la retirada del Estado no como una pérdida colectiva, sino como una reparación moral frente a un orden percibido como injusto.

5.2 Debilidad estatal y narrativas de imposibilidad

Otro rasgo distintivo del antiestatismo latinoamericano es su anclaje en problemas persistentes de capacidad estatal. Déficits de implementación, fragmentación institucional, desigualdades territoriales y baja coordinación intergubernamental alimentan la percepción de que el Estado no solo funciona mal, sino que es incapaz de hacerlo de manera consistente. Como sostienen Centeno y Ferraro, estas limitaciones estructurales tienden a ser reinterpretadas discursivamente como evidencia de una imposibilidad ontológica del Estado para actuar como agente de desarrollo (Centeno y Ferraro, 2013).

Este desplazamiento resulta clave: la crítica deja de orientarse hacia la reforma institucional y se transforma en una negación de la viabilidad misma del Estado como forma de organización política. Las narrativas anarcocapitalistas encuentran aquí un terreno fértil, no porque ofrezcan soluciones empíricamente viables, sino porque traducen experiencias reales de ineficacia estatal en explicaciones totalizantes, moralizadas y emocionalmente convincentes.

Desde el campo de la administración pública, estas problemáticas han sido abordadas a partir de los conceptos de capacidades estatales y calidad institucional, categorías analíticas que permiten describir de manera no ideológica las limitaciones efectivas del Estado para cumplir sus funciones. El concepto de capacidades estatales refiere a la aptitud real del Estado para formular, coordinar e implementar políticas públicas de forma consistente, poniendo de relieve la existencia de brechas persistentes entre normas formales, estructuras organizativas y prácticas concretas de gestión (Bertranou, 2025). A su vez, la noción de calidad institucional alude a la previsibilidad, coherencia y efectividad de las reglas, procedimientos y rutinas que estructuran la acción pública y condicionan la confianza social en las instituciones (Estévez, 2025a).

Sin embargo, en el plano narrativo y político, estos diagnósticos técnicos suelen ser objeto de una resignificación profunda: lo que en la literatura especializada aparece como un problema de capacidades, implementación o desempeño institucional es traducido discursivamente como prueba de una inviabilidad estructural del Estado. De este modo, la crítica se desplaza desde el análisis del funcionamiento estatal hacia la impugnación de la legitimidad misma de la forma estatal, reforzando lecturas abiertamente antiestatales. En este trabajo, la noción de calidad institucional se emplea en el sentido técnico desarrollado por la literatura de evaluación del desempeño y de capacidades estatales, y no como un juicio normativo o moral sobre la legitimidad del Estado como forma de organización política.

Esta experiencia de desgaste estatal encuentra un anclaje empírico particularmente claro en el análisis histórico de la Argentina contemporánea. Como muestra Isuani, el problema no es la mera alternancia de ciclos políticos, sino un proceso de deterioro estructural de largo plazo que combina fragilidad económica, conflictos sociales persistentes y déficits institucionales crónicos. A partir de su conocida periodización en forma de «campana», el autor sostiene que desde mediados de la década de 1970 se consolida una trayectoria de decadencia caracterizada por crisis recurrentes,

pérdida de cohesión social y dificultades persistentes para articular políticas públicas eficaces. En este contexto, el Estado deja de aparecer como horizonte de desarrollo y protección y pasa a ser vivido socialmente como una promesa incumplida, alimentando climas de desconfianza, frustración y rechazo que constituyen un terreno fértil para la emergencia de narrativas antiestatales (Isuani, 2024).

5.3 Circulación transnacional de ideas y traducción local

La expansión reciente de las narrativas antiestatales se ve reforzada por la acción de *think tanks*, fundaciones y redes ideológicas que operan como nodos de circulación transnacional de ideas. Estas organizaciones no se limitan a difundir teorías económicas o diagnósticos técnicos, sino que cumplen una función activa en la producción de marcos interpretativos simplificados, emocionalmente resonantes y fácilmente traducibles a distintos contextos nacionales. Como muestra Medvetz, este tipo de actores conforman un campo híbrido entre academia, política y mercado, orientado estratégicamente a intervenir en la disputa por el sentido común y a convertir ideas complejas en consignas políticamente eficaces (Medvetz, 2012).

En América Latina, estos repertorios ideológicos son reterritorializados de manera específica. Las narrativas libertarias y antiestatales importadas no se articulan principalmente como doctrinas sistemáticas, sino como lenguajes antipolíticos y punitivos, capaces de condensar malestares sociales heterogéneos en antagonismos morales simples. El Estado no aparece solo como ineficiente, sino como moralmente corrupto; la política no como un espacio de disputa legítima, sino como un ámbito de saqueo, privilegio y fraude. Esta traducción local explica por qué el antiestatismo regional suele adoptar un tono más emocional que programático, más reactivo que doctrinario, y más orientado a la deslegitimación que a la construcción de alternativas institucionales.

De este modo, la circulación transnacional de ideas no produce una homogeneización mecánica de discursos, sino un proceso selectivo de apropiación y resignificación. Las categorías libertarias funcionan menos como teorías coherentes que como recursos narrativos disponibles, capaces de articular experiencias locales de frustración estatal con lenguajes globales de rechazo a la política.

5.4 Del rechazo al Estado a gobernar odiándolo

La convergencia entre crisis económicas recurrentes, debilidad institucional persistente, procesos de individuación social y circulación ideológica transnacional habilita la emergencia de liderazgos que hacen del antiestatismo un eje central de su interpelación política. Como muestran los análisis recientes sobre la coyuntura argentina, discursos libertarios y anarcocapitalistas previamente marginales logran transformarse en lenguajes electorales competitivos y, en algunos casos, en programas de gobierno efectivos (Stefanoni, 2021; Vommaro, 2023; Murillo y Oliveros, 2024).

Natanson (2024) subraya que esta mutación no debe leerse como una anomalía ideológica ni como un simple giro a la derecha, sino como la cristalización política de un clima social marcado por la descomposición del vínculo entre Estado y ciudadanía. En contextos de alta frustración institucional, el antiestatismo opera como una narrativa de orden que promete simplicidad, decisión y ruptura frente a sistemas políticos percibidos como caóticos, ineficaces o moralmente degradados.

En la misma dirección apunta el balance que Novaro (2025) realiza de los primeros dos años de gestión de Milei: lejos de constituir una ruptura inaugural o un fenómeno sin antecedentes, el gobierno libertario se inscribe en una acumulación de fracasos previos cuya complejidad —sostiene el autor— excede tanto a sus exégetas como a sus detractores. Esta lectura refuerza, desde un registro distinto, la hipótesis central de este capítulo: el antiestatismo radical no es una anomalía coyuntural, sino la consecuencia de un ciclo largo de transformaciones estructurales.
Este fenómeno no implica la desaparición del Estado, sino una transformación paradójica de su ejercicio. El poder estatal es utilizado para desmantelar, desfinanciar o deslegitimar al propio Estado, produciendo una forma de gobierno que combina concentración decisional con desprecio discursivo por la mediación institucional. Gobernar pasa así a consistir en ejercer la autoridad estatal mientras se niega simbólicamente su legitimidad, reforzando una lógica antipolítica que presenta la destrucción de capacidades públicas como un acto de saneamiento moral.

Esta modalidad —que este libro caracteriza como *gobernar odiando al Estado*— no constituye una anomalía coyuntural, sino la consecuencia coherente de un ciclo largo de transformaciones estructurales. El antiestatismo deja de ser únicamente una crítica externa para convertirse en principio organizador del gobierno mismo, cerrando el recorrido que va desde la experiencia de un Estado fallido hasta la institucionalización política de su rechazo.

Conclusión

Las narrativas antiestatales contemporáneas emergen de la convergencia entre transformaciones tecnológicas, crisis políticas de representación, mutaciones económicas asociadas al neoliberalismo y cambios profundos en las subjetividades sociales. A escala global, estas narrativas se apoyan en imaginarios de autoorganización técnica, en la deslegitimación de la política representativa y en la extensión de la racionalidad de mercado a todas las esferas de la vida social. En América Latina, adquieren una intensidad y una tonalidad específicas al articularse con trayectorias históricas de crisis económicas recurrentes, debilidad de capacidades estatales e informalidad estructural.

Lejos de constituir una simple reacción ideológica o una preferencia por «menos Estado», el antiestatismo radical funciona como una narrativa de cierre frente a la erosión de las mediaciones colectivas. Al presentar al Estado como enemigo y a la política como fraude, estas narrativas ofrecen una explicación totalizante del malestar social que desplaza la crítica desde el desempeño institucional hacia la legitimidad misma de la forma estatal. En este proceso, problemas de capacidades, implementación o calidad institucional son resignificados como pruebas de una imposibilidad estructural del Estado, reforzando lecturas antipolíticas y moralizantes.

Este desplazamiento resulta clave para comprender el ciclo político contemporáneo. El antiestatismo deja de operar únicamente como crítica externa y se transforma en principio organizador de prácticas de gobierno que ejercen el poder estatal al mismo tiempo que lo niegan simbólicamente. Gobernar pasa así a consistir en desmantelar, deslegitimar o vaciar las mediaciones institucionales en nombre de su supuesta ineficiencia o corrupción, produciendo una forma paradójica de autoridad que combina centralización decisional con desprecio discursivo por el Estado. Analizar estas condiciones estructurales permite, por lo tanto, comprender no solo la expansión de las narrativas antiestatales, sino también las formas específicas que adopta hoy el

acto de gobernar odiando al Estado.

Referencias

Barlow, J. P. (1996, 8 de febrero). A declaration of the independence of cyberspace. Electronic Frontier Foundation. https://www.eff.org/cyberspace-independence

Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar*. Siglo XXI Editores.

Bertranou, J. (2025). Capacidades estatales. En A. M. Estévez (Ed.), *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública* (pp. 63–68). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.

Centeno, M. A., & Ferraro, A. (Eds.). (2013). *State and nation making in Latin America and Spain: Republics of the possible*. Cambridge University Press.

Espinosa, V. I. (2021). Ciberplanificación, propiedad privada y cálculo económico. *Revista de Economía Institucional, 23*(45), 163–183.

Estévez, A. M. (2025a). Índices aplicados al gobierno o a la administración pública. En A. M. Estévez (Ed.), *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública* (pp. 430–433). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Estévez, A. M. (2025b). Managerialismo. En A. M. Estévez (Ed.), *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública* (pp. 551–555). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Estévez, A. M. (2025c). Tecnocracia. En A. M. Estévez (Ed.), *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública* (pp. 585–596). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Feigenbaum, H. B., Henig, J. R., & Hamnett, C. (1999). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.

Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.

Guillén Romo, H. (2019). La deshomogenización del discurso neoliberal: del ordoliberalismo alemán al ultraliberalismo austro-estadounidense. *economíaunam, 16*(47), 140–186. https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.47.467

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Isuani, A. (2024). *La campana y la banquina: La Argentina entre el auge y la decadencia*. EUDEBA.

Lessig, L. (1999). *Code and other laws of cyberspace*. Basic Books.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.

Medvetz, T. (2012). *Think tanks in America*. University of Chicago Press.

Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*.

PublicAffairs.

Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.

Murillo, M. V., & Oliveros, V. (2024). Argentina 2023: La irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de Ciencia Política, 44*(2).

Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A., & Goldfeder, S. (2016). *Bitcoin and cryptocurrency technologies: A comprehensive introduction*. Princeton University Press.

Natanson, J. (2024). Argentina balcánica. *Le Monde Diplomatique* (Edición Cono Sur).

Novaro, M. (2025). *Lo bueno, lo malo y lo feo: Dos años con Milei*. Edhasa.

O'Donnell, G. (1993). *On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some post-communist countries* (Working Paper No. 192). Kellogg Institute for International Studies.

Rothbard, M. N. (1973). *For a new liberty: The libertarian manifesto*. Macmillan.

Soler, L., & Pérez, G. (2022). Anarcocapitalismo, redes digitales y nuevas derechas: Circulación de ideas antiestatales en América Latina. *Cuadernos del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales, 15*(1), 101–122.

Srinivasan, B. (2022). *The network state: How to start a new country*. Edición del autor.

Srnicek, N. (2017). *Platform capitalism*. Polity Press.

Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Siglo XXI Editores.

Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. W. W. Norton.

Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.

Svampa, M. (2017). *Debates latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.

Vommaro, G. (2023). *La derecha argentina*. Siglo XXI Editores.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.

Capítulo 2

¿Odiar al Estado o reinventar la verdad? Narrativas antiestatales en tiempos de crisis epistémica

Ezequiel Singman[4]

Resumen

Este capítulo analiza la relación entre la crisis epistémica de la modernidad occidental y la expansión de las narrativas antiestatales contemporáneas. Se argumenta que el quiebre del paradigma racionalista —fundado en la primacía del derecho, la razón individual y el contrato como formas de producción de verdad— no solo transforma las condiciones de legitimidad del Estado, sino que redefine el escenario en el que operan las narrativas de política pública. Desde el Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP), el capítulo examina cómo ese quiebre habilita la proliferación de narrativas antiestatales que ya no cuestionan el desempeño del Estado, sino su fundamento mismo como construcción narrativa de la modernidad. A través de un recorrido por la genealogía del Estado moderno —desde Hobbes hasta la irrupción de la inteligencia artificial y el *big data*—, se sostiene que el verdadero desafío contemporáneo no es la disputa entre Estados grandes o pequeños, sino la disputa por la fuente misma de la verdad en la que se fundan las políticas públicas y su legitimidad.

Palabras clave: narrativas antiestatales, producción de verdad, Narrative Policy Framework, crisis epistémica, modernidad, inteligencia artificial, legitimidad estatal.

Abstract

This chapter analyzes the relationship between the epistemic crisis of Western modernity and the expansion of contemporary anti-state narratives. It argues that the breakdown of the rationalist paradigm — founded on the primacy of law, individual reason, and the social contract as forms of truth production — not only transforms the conditions of state legitimacy but redefines the landscape in which public policy narratives operate. Drawing on the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA), the chapter examines how this breakdown enables the proliferation of anti-state narratives that no longer question the performance of the state but its very foundation as a narrative construction of modernity. Through a genealogy of the modern state — from Hobbes to artificial intelligence and big data — it argues that the real contemporary challenge is not the dispute between large or small states, but the struggle over the very source of truth upon which public policies and their legitimacy rest.

[4] [4] Licenciado en Ciencia Política (FSOC-UBA) y Abogado (FDER-UBA), con Maestría en Sociología Política Comparada por la Universidad de París X-Nanterre (Francia). Docente de grado y posgrado en la UBA, la USAL y la UAI. Sus intereses de investigación se centran en la teoría política del dispositivo judicial. ORCID: 0009-0002-5081-9455

Keywords: anti-state narratives, truth production, Narrative Policy Framework, epistemic crisis, modernity, artificial intelligence, state legitimacy.

Introducción

Las narrativas antiestatales que recorren las Américas entre 1990 y 2025 no pueden comprenderse únicamente como expresiones ideológicas de un liberalismo radicalizado o como reacciones coyunturales frente a crisis de gestión. Existe una dimensión más profunda, de orden epistémico, que las alimenta y les otorga una eficacia inédita: el quiebre progresivo del paradigma racionalista sobre el que se fundó, desde el siglo XVII, la legitimidad del Estado moderno como forma de organización política de las sociedades occidentales (Foucault, 2010; Mair, 2013).

Este capítulo propone leer ese quiebre a través del doble lente del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP), los marcos analíticos que articulan el conjunto del volumen. El ENPP, desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), permite identificar la arquitectura interna de las narrativas antiestatales: sus héroes, villanos, víctimas, tramas y moralejas. El ANPP, formulado por Roe (1994), ofrece una perspectiva complementaria: en contextos de alta incertidumbre y conflicto discursivo, las narrativas no describen la realidad, sino que la estabilizan provisionalmente, habilitando cursos de acción que de otro modo serían imposibles. Ambos marcos resultan especialmente fecundos para analizar un momento histórico en el que la fuente misma de la verdad está siendo impugnada por el avance de tecnologías como la inteligencia artificial y el *big data* (Sadin, 2022; Zuboff, 2019).

La tesis central de este capítulo es la siguiente: el verdadero desafío contemporáneo no es la disputa entre Estados grandes o pequeños, sino la disputa por la fuente de verdad sobre la que se fundan las políticas públicas y su legitimidad. Cuando esa fuente de verdad entra en crisis, las narrativas antiestatales no necesitan demostrar que el Estado funciona mal: les basta con mostrar que su fundamento mismo es una ficción históricamente contingente (Lyotard, 2002; Nietzsche, 1996). Y esa demostración, hoy, resulta más verosímil que nunca.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera traza la genealogía del Estado moderno como construcción narrativa fundada en el paradigma racionalista. La segundaexamina la crisis de ese paradigma y su impacto sobre la legitimidad estatal. La tercera analiza, desde el ENPP y el ANPP, cómo esa crisis habilita y potencia las narrativas antiestatales contemporáneas. La cuarta examina el caso argentino como laboratorio de estas dinámicas. La quinta plantea los desafíos que este escenario abre para el análisis y la práctica de las políticas públicas.

1 El Estado moderno como construcción narrativa

1.1 La invención racional del Estado: Hobbes y el régimen de verdad moderno

El Estado moderno no es un dato de la naturaleza sino una construcción narrativa: una ficción políticamente eficaz que organizó, desde el siglo XVII, la vida colectiva de las sociedades occidentales. Su fundamento no es empírico sino filosófico-jurídico, y su legitimidad descansa en un régimen específico de producción de verdad (Foucault, 2010). Como señala Zambrano (1937, p. 1): en la incertidumbre que es la vida, los conceptos son límites en que encerramos las cosas, zonas de seguridad en la sorpresa continua de los acontecimientos; y el concepto Estado es uno de los más poderosos de la modernidad occidental.

Con Hobbes y su *Leviatán* (1651), el Estado se posiciona en el centro de la teoría política moderna. Lo que cambia con Hobbes no es solo la justificación del poder soberano, sino la forma de legitimación de ese poder: ya no proviene de Dios sino de la razón humana individual. El pacto o contrato social es una construcción racional, libre y voluntaria; y por eso la obediencia al soberano no es servidumbre sino racionalidad (Schmitt, 2015).
Este desplazamiento funda un nuevo régimen de verdad: si la verdad ya no proviene de Dios sino de la Razón humana individual, el saber jurídico deviene la forma legítima por excelencia de producción de enunciados verdaderos sobre la vida colectiva (Aguirre, 2025). El Estado es, antes que cualquier otra cosa, una narrativa jurídica: una gran ficción que nos permite pensarnos en comunidad (Agamben, 2018), y que adquiere eficacia política en la medida en que creemos en ella (Nietzsche, 1996).

Leída desde el ENPP, esta narrativa fundacional tiene todos los elementos de una historia bien construida: un escenario (el estado de naturaleza, la guerra de todos contra todos), personajes (el individuo racional, el soberano), una trama (el pacto como solución al problema de la violencia) y una moraleja (la obediencia racional al Estado garantiza la vida y la libertad). Su eficacia durante tres siglos no reside en su verdad empírica sino en su capacidad para organizar colectivamente la incertidumbre, exactamente la función que Roe (1994) atribuye a las narrativas dominantes en contextos de alta conflictividad.

1.2 La expansión del paradigma racionalista y sus tensiones

La tradición contractualista —Locke, Rousseau, Kant— perfeccionó las modulaciones teóricas de Hobbes sin alterar su lógica argumental central: el sujeto creador de la soberanía política es el individuo racional. Esta premisa organizó los grandes debates ideológicos de los siglos XIX y XX —el liberalismo, el marxismo, el fascismo biologicista— que, pese a sus diferencias profundas, compartían una característica fundamental: ninguno cuestionó la razón como forma de producir verdad. Discutieron qué verdad era la correcta, pero no cómo se llegaba a ella (Lyotard, 2002).

Esta coincidencia de fondo explica por qué, durante casi tres siglos, el Estado moderno mantuvo su centralidad simbólica incluso cuando sus críticos más radicales proponían transformarlo o reducirlo (Rothbard, 2012; Weber, 1984). En todos los casos, el Estado seguía siendo el referente ineludible del debate político: el problema a resolver, el instrumento a disputar, el enemigo a combatir. Pero nunca dejaba de ser el centro. La gran narrativa de la modernidad occidental resistió crisis económicas, guerras mundiales y revoluciones. Su quiebre comenzó a gestarse, lentamente, desde finales de los años sesenta del siglo pasado, y se aceleró de manera exponencial con la irrupción de las tecnologías digitales (Sadin, 2022, 2024; Gendler, 2017).

2 La crisis epistémica y su impacto sobre la legitimidad estatal

2.1 El quiebre del paradigma racionalista

Entre finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, una serie de procesos convergentes pusieron en cuestionamiento el paradigma racionalista que había sostenido la legitimidad del Estado moderno: el agotamiento del modelo keynesiano de bienestar, el recambio generacional, la emergencia de los llamados saberes sometidos (feminismos, anticolonialismos, pacifismos, historias alternativas) y la crisis de los grandes relatos ideológicos (Foucault, 2009; Lyotard, 2002; Rivera Cusicanqui, 2022). Sin embargo, ninguno de estos procesos cuestionó la razón como fuente de verdad. Lo que cuestionaron fue la distribución del poder sobre esa razón: quién podía hablar con autoridad, sobre qué objetos y en nombre de quién (Foucault, 2009).

El quiebre más profundo llegó con la convergencia de tres tecnologías disruptivas: internet, el *big data* y la inteligencia artificial (Sadin, 2022; Zuboff, 2019; Gurri, 2024). Su impacto no fue únicamente técnico o económico: fue epistémico. Por primera vez desde Hobbes, la razón individual humana —el fundamento último del régimen de verdad moderno— comenzó a ser desplazada por una forma de procesamiento de información que la supera cuantitativamente en órdenes de magnitud inconmensurables y que ya no requiere, para funcionar, de un sujeto racional consciente (Harari, 2017; Han, 2015). Siguiendo a Gendler (2017), cada tipo social histórico produce las máquinas que le corresponden: a las sociedades de control posmodernas les corresponden máquinas informáticas y, finalmente, máquinas que anulan la capacidad reflexiva del sujeto.

2.2 Las consecuencias para la legitimidad del Estado

Desde la perspectiva del ENPP, este quiebre epistémico produce un efecto de primer orden sobre el escenario narrativo en el que operan las políticas públicas: desestabiliza la narrativa dominante que había sostenido la legitimidad del Estado durante tres siglos (Shanahan *et al.*, 2017; Mair, 2013). Si la verdad ya no proviene de la razón individual —si puede ser producida más eficientemente por algoritmos, modelos de lenguaje o sistemas de *big data* (Zuboff, 2019)—, entonces el fundamento mismo del contrato social hobbesiano queda expuesto como una ficción históricamente contingente, no como una verdad racional universal.

Esta exposición tiene consecuencias directas sobre la legitimidad estatal. El Estado moderno no es solo una institución: es una narrativa (Agamben, 2018, 2019). Y cuando la fuente de verdad sobre la que esa narrativa se funda entra en crisis, la narrativa misma pierde su capacidad de organizar el consentimiento (Gurri, 2024). Las instituciones estatales dejan de aparecer como expresiones de la razón colectiva y comienzan a ser narradas —con creciente verosimilitud— como residuos de un orden epistémico obsoleto (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Aquí es donde el ANPP resulta especialmente iluminador. Roe (1994) argumenta que, en contextos de alta incertidumbre, las narrativas dominantes son las que logran estabilizar provisionalmente el conflicto discursivo y habilitar cursos de acción. La crisis epistémica contemporánea no elimina esa función: la desplaza. Donde antes la narrativa dominante era la del Estado racional-legal como garante del orden colectivo, hoy proliferan narrativas antiestatales que ofrecen estabilizaciones alternativas de la incertidumbre: el mercado, la tecnología, el líder antisistema, la comunidad orgánica (Brown, 2015; Harvey, 2005).

3 Narrativas antiestatales en el contexto de la crisis epistémica

3.1 La arquitectura narrativa del antiestatismo contemporáneo

Leídas desde el ENPP, las narrativas antiestatales contemporáneas exhiben una estructura reconocible que se repite, con variaciones, a lo largo de los casos que analiza este volumen (Shanahan *et al.*, 2017; Jones y McBeth, 2010). El escenario es siempre el mismo: un orden político en crisis, incapaz de resolver los problemas de la gente. Los villanos son igualmente constantes: burócratas, políticos de la «casta», reguladores, funcionarios del Estado elefantiásico (Mudde, 2007).

Los héroes varían según la familia narrativa: en las narrativas tecnocráticas son los emprendedores digitales y los tecnólogos (Morozov, 2013); en las populistas antiestatales son los líderes antisistema que encarnan la voluntad del pueblo (Mudde, 2007); en las anarcocapitalistas son los individuos soberanos liberados de toda coacción estatal (Rothbard, 2012). Pero la moraleja es, en todos los casos, estructuralmente similar: el Estado es el problema, y su reducción, reemplazo o eliminación es la solución (Harvey, 2005).

Lo que añade la crisis epistémica a esta arquitectura narrativa es una dimensión inédita: ya no se trata solo de que el Estado funcione mal, sino de que su fundamento mismo —la razón jurídica, el contrato, la representación— sea una ficción histórica superada (Nietzsche, 1996; Lyotard, 2002). Las narrativas antiestatales contemporáneas más radicales no cuestionan el desempeño del Estado: cuestionan su derecho a existir como forma legítima de organización colectiva en un mundo donde la inteligencia artificial procesa información de manera más eficiente que cualquier burocracia (Sadin, 2024; Morozov, 2013).

3.2 El ANPP y la función estabilizadora de las narrativas antiestatales

Desde el ANPP, las narrativas antiestatales contemporáneas pueden comprenderse como narrativas estabilizadoras de la incertidumbre en un contexto de crisis epistémica profunda (Roe, 1994). La proliferación desordenada de discursos, ideologías y verdades alternativas que caracteriza al ecosistema informacional contemporáneo —amplificada por las redes sociales, las cámaras de eco y la manipulación algorítmica (Zuboff, 2019; Gurri, 2024)— produce un estado de desorientación colectiva que Roe (1994) identificaría como el escenario ideal para la emergencia de nuevas narrativas dominantes. En ese escenario, las narrativas antiestatales ofrecen una operación narrativa poderosa: simplifican la complejidad. La incertidumbre producida por el quiebre del paradigma racionalista —¿quién tiene autoridad para decir la verdad? ¿en qué podemos creer? ¿cómo se toman decisiones colectivas cuando la razón ya no es un árbitro compartido? (Noiriel, 2005; Mbembe, 2018)— es estabilizada provisionalmente por un relato que identifica un culpable claro (el Estado), una víctima reconocible (el pueblo, el individuo, el mercado) y una solución simple (menos Estado, más libertad, más tecnología).

3.3 El caso argentino como laboratorio narrativo

El gobierno de Javier Milei, iniciado en diciembre de 2023, ofrece un caso paradigmático de articulación entre crisis epistémica y narrativa antiestatal (González, 2025; Stefanoni, 2025). Leído desde el ENPP, el discurso de La Libertad Avanza articula todos los elementos de una narrativa antiestatal completa: un villano (la «casta» político-burocrática que representa el viejo orden racional-estatal), unas víctimas (los argentinos empobrecidos por décadas de intervención estatal), unos héroes (el líder antisistema y los individuos soberanos que se liberan del yugo del Estado) y una moraleja (la libertad de mercado y la reducción drástica del Estado son la única salida) (Shanahan *et al.*, 2017).

Lo que hace singular a este caso en el contexto de la crisis epistémica es la dimensión explícitamente anti-racional de parte de su discurso: la apelación a las emociones primarias (la furia, el miedo, la indignación), el cuestionamiento de los expertos y las instituciones del saber (universidades, organismos estadísticos, academias científicas) y la reivindicación de una verdad alternativa producida en las redes sociales y los espacios digitales (Nieva, 2024; Fernández, 2025). Esta dimensión no es una anomalía del caso argentino: es la expresión local de un fenómeno global en el que el quiebre del paradigma racionalista habilita formas de legitimación política que prescinden de los procedimientos institucionales tradicionales de producción de verdad (Gurri, 2024).

Desde el ANPP, el caso argentino ilustra el riesgo que Roe (1994) identifica cuando las narrativas estabilizadoras de la incertidumbre son, en sí mismas, fuentes de nueva inestabilidad: al cuestionar las instituciones epistémicas que producen los datos sobre los que se fundan las políticas públicas, las narrativas antiestatales más radicales no solo debilitan al Estado sino que socavan las condiciones de posibilidad de cualquier política

pública racionalmente fundada (Levitsky & Ziblatt, 2018).

4 Desafíos para el análisis y la práctica de las políticas públicas

La crisis epistémica que este capítulo ha descrito no es un fenómeno pasajero ni un mero efecto de las redes sociales. Es la expresión política de una transformación estructural en los modos de producción de verdad que acompaña —y potencia— la irrupción de la IA y el *big data* como nuevas fuentes de autoridad epistémica (Sadin, 2022; Zuboff, 2019). Sus consecuencias para el análisis y la práctica de las políticas públicas son de primer orden.

En primer lugar, el escenario narrativo en el que operan las políticas públicas se ha vuelto más conflictivo y más inestable (Mair, 2013; Gurri, 2024). Ya no existe un régimen de verdad compartido sobre el que fundar el debate: cada actor porta su propia fuente de autoridad epistémica, y la disputa narrativa ya no es solo sobre qué políticas son correctas sino sobre quién tiene derecho a decir qué es verdad. En este contexto, el ENPP ofrece herramientas analíticas precisas para identificar cómo se estructuran esas disputas y qué actores logran imponer sus narrativas como dominantes (Shanahan *et al.*, 2017).

En segundo lugar, el análisis de los casos que recorre este volumen muestra que las contranarrativas estatales que mantuvieron mayor eficacia en contextos de crisis epistémica no fueron las que apelaron a la autoridad de la razón jurídica o la representación democrática como fundamentos indiscutibles, sino las que lograron articular metanarrativas capaces de ordenar el conflicto sin pretender resolverlo definitivamente (Roe, 1994; Levitsky y Ziblatt, 2018). Esa capacidad de estabilización narrativa, más que la solidez técnica de los argumentos, resultó determinante en la disputa por la legitimidad estatal.

En tercer lugar, la crisis epistémica transforma las condiciones de posibilidad de la planificación y la evaluación de políticas públicas. Cuando los datos son disputados, los expertos deslegitimados y la razón deja de funcionar como árbitro compartido (Noiriel, 2005), las herramientas tradicionales del análisis de políticas no desaparecen, pero su eficacia persuasiva queda condicionada por el escenario narrativo en el que operan. Los casos analizados en este volumen muestran que esa condición no es un obstáculo externo al análisis: es parte constitutiva del objeto mismo que el ENPP y el ANPP permiten estudiar (Srnicek, 2017; Brown, 2015).

Finalmente, el capítulo invita a una reflexión más amplia sobre el futuro del Estado como construcción narrativa (Agamben, 2018). Si el paradigma racionalista que lo fundó está en crisis, la pregunta no es si el Estado debe ser más grande o más pequeño, sino si es posible construir una nueva narrativa de legitimidad estatal que sea convincente en un mundo donde la fuente de la verdad ya no es la razón individual sino el algoritmo, la red y la máquina (Sadin, 2024; Han, 2015).

Conclusiones

Este capítulo ha argumentado que las narrativas antiestatales contemporáneas tienen una raíz profunda, de orden epistémico: el quiebre del paradigma racionalista que, desde Hobbes, había sostenido la legitimidad del Estado moderno como gran narrativa de la vida colectiva occidental (Foucault, 2010; Lyotard, 2002).

Leído desde el ENPP, ese quiebre produce nuevas arquitecturas narrativas en las que el Estado ya no es simplemente un villano ineficiente: es una ficción histórica obsoleta, superada por la IA, el mercado o el individuo soberano (Shanahan *et al.*, 2017; Rothbard, 2012). Leído desde el ANPP, ese quiebre habilita la proliferación de narrativas antiestatales que funcionan como estabilizadoras provisionales de la incertidumbre, ofreciendo relatos simples en un escenario de complejidad creciente (Roe, 1994).

El desafío para quienes analizan y practican políticas públicas en las Américas no es solo técnico sino narrativo: se trata de disputar los marcos interpretativos que condicionan qué se considera verdadero, legítimo y posible en el debate público (Shanahan *et al.*, 2017; Roe, 1994). Esa disputa narrativa es, en última instancia, una disputa por el futuro del Estado como forma de organización colectiva en un mundo que ya no comparte los presupuestos epistémicos sobre los que ese Estado fue construido (Mair, 2013; Levitsky y Ziblatt, 2018).

Referencias

Agamben, G. (2018). *Homo sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Pre-Textos.

Agamben, G. (2019). *Estado de excepción: Homo sacer II, 1*. Pre-Textos.

Aguirre, G. S. (2025, junio). Introducción a un modo de existencia ultrajurídico [Prólogo a *La jurisprudencia de los cuerpos*, de M. Corrêa]. Editorial Cactus. https://editorialcactus.com.ar/blog/introduccion-a-un-modo-de-existencia-ultrajuridico/

Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.

Fernández, L. D. (2025, agosto). Tecnología e izquierda: La función de Mark Fisher. *Revista Supernova*. https://revistasupernova.com/nota/tecnologia-e-izquierda-la-funcion-mark-fisher

Foucault, M. (2009). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2010). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Gendler, M. A. (2017). Sociedades de control: Lecturas, diálogos y (algunas) actualizaciones. *Hipertextos, 5*(8), 57–82.

González, J. L. (2025). *Las fuerzas del cielo*. Planeta.

Gurri, M. (2024). *La rebelión del público: La crisis de la autoridad en el nuevo milenio*. Adriana Hidalgo Editora.

Han, B.-C. (2015). *La sociedad del cansancio*. Herder.

Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1651)

Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal, 38*(2), 329–353. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00360.x

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Lyotard, J.-F. (2002). *La condition postmoderne*. Les Éditions de Minuit. (Obra original publicada en 1979)

Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.

Mbembe, A. (2018). *Necropolítica: Biopoder, soberanía, estado de excepción, política de la muerte*. n-1 edições.

Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. PublicAffairs.

Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.

Nietzsche, F. (1996). *Sobre verdad y mentira en sentido extramoral*. Tecnos. (Obra original publicada en 1873)

Nieva, M. (2024). *Ciencia ficción capitalista: Cómo los multimillonarios nos salvarán del fin del mundo*. Anagrama.

Noiriel, G. (2005). *Les fils maudits de la République: L'avenir des intellectuels en France*. Fayard.

Rivera Cusicanqui, S. (2022). *Ch'ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta Limón.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rothbard, M. N. (2012). *Por una nueva libertad: El manifiesto libertario*. Mises Hispano. https://www.mises.org.es/2012/11/por-una-nueva-libertad-el-manifiest-libertario/ (Obra original publicada en 1973)

Sadin, E. (2022). *La era del individuo tirano*. Caja Negra.

Sadin, E. (2024). *La vida espectral*. Caja Negra.

Schmitt, C. (2015). *El concepto de lo político*. Struhart & Cía. (Obra original publicada en 1932)

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Srnicek, N. (2017). *Platform capitalism*. Polity Press.

Stefanoni, P. (2025, enero–febrero). ¿Libertad sin democracia? Distopías neorreaccionarias que recorren el mundo. *Nueva Sociedad*, (315). https://nuso.org/articulo/315-libertad-sin-democracia/

Weber, M. (1984). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1922)

Zambrano, M. (1937). La reforma del entendimiento español. *Atenea*.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.

Capítulo 3

Narrativas antiestatales, desconfianza institucional y gobernanza colaborativa: Impactos en proyectos de modernización digital del Estado

Mario Helfenstein[5]

Resumen

Este artículo analiza el impacto de las narrativas antiestatales y la desconfianza institucional en la legitimidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en América Latina desde la década de 1990. A partir del marco teórico de la gobernanza colaborativa y del Enfoque Narrativo de las políticas públicas, se examina cómo estos discursos deslegitiman a las instituciones estatales y socavan las condiciones necesarias para la coordinación vertical y horizontal de las redes de políticas públicas. El trabajo identifica mecanismos específicos mediante los cuales las narrativas antiestatales instrumenstalizan políticamente los espacios de articulación y generan discontinuidades en proyectos de largo plazo. Los hallazgos revelan una paradoja central: los discursos que promueven la reducción del Estado requieren, para cumplir sus objetivos, capacidades estatales robustas de coordinación. El análisis de casos como Estonia, la provincia de Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestra que es posible construir redes colaborativas resilientes mediante marcos normativos sólidos, liderazgo técnico sostenido y autonomía institucional.

Palabras clave: narrativas antiestatales; gobernanza colaborativa; redes de políticas públicas; confianza institucional; modernización.

Abstract

This article examines the impact of anti-statist narratives and institutional distrust on democratic legitimacy and the effectiveness of public policies in Latin America since the 1990s. Drawing on the theoretical framework of collaborative governance and the Narrative Policy Framework, it analyzes how these discourses delegitimize state institutions and undermine the conditions required for effective vertical and horizontal coordination in public policy networks. The study identifies specific mechanisms through which anti-statist narratives politicize coordination arenas and generate discontinuities in long-term projects. The findings reveal a central paradox: discourses advocating for a reduced State paradoxically depend on strong state coordination capacities to achieve efficiency and modernization goals. Case studies such as Estonia, the Province of Neuquén, and the Autonomous City of Buenos Aires illustrate how resilient collaborative networks can be built through

[5] Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), MBA por la University of Baltimore (EE. UU.) y Licenciado en Administración por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Es profesor e investigador en la UNLZ, donde también se desempeña como Secretario de Economía y Finanzas y Director del Instituto de Modernización del Estado, e integra el directorio de PROFISA (Provincia Fideicomisos). Es investigador categorizado en el Programa Nacional de Incentivos a los Docentes Investigadores. Fue Director Provincial de Asuntos de Gobierno en la provincia de Buenos Aires. Es autor del libro *El Modelo Gerencial en las Organizaciones Públicas. Efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad. El caso de la ANSES*. Sus intereses actuales de investigación se centran en la gobernanza colaborativa y su impacto en la modernización digital del Estado. https://orcid.org/0009-0007-8272-2099. Correo electrónico: inst.modernizaciondelestado@unlz.edu.ar

solid regulatory frameworks, sustained technical leadership, and institutional autonomy.

Keywords: anti-statist narratives; collaborative governance; public policy networks; institutional trust; modernization.

5

Introducción

Contexto general del tema

La gestión contemporánea de políticas públicas enfrenta una paradoja conceptual y práctica que se ha intensificado en las últimas tres décadas: mientras la complejidad de los desafíos gubernamentales requiere cada vez más la construcción de redes colaborativas robustas entre múltiples actores institucionales, las narrativas políticas dominantes en muchos países de las Américas han promovido sistemáticamente la deslegitimación del Estado y sus instituciones. Esta tensión constituye un obstáculo estructural para la implementación efectiva de políticas públicas, particularmente en áreas que demandan alta coordinación interinstitucional como la modernización tecnológica y la transformación digital del sector público.

Desde la década de 1990, diversos gobiernos han llegado al poder promoviendo discursos críticos hacia el Estado, caracterizándolo como ineficiente, burocrático e intervencionista (Fridman, 2022). Sin embargo, al asumir la administración, estos mismos gobiernos enfrentan la necesidad imperativa de construir, sostener y robustecer redes colaborativas complejas para implementar políticas públicas efectivas.

Este artículo enfatiza en la importancia de la confianza de los ciudadanos en las instituciones para afrontar los desafíos actuales de la modernización estatal en América Latina. Las narrativas antiestatales erosionan la confianza pública y afectan tres elementos fundamentales para la gobernanza colaborativa: la confianza institucional, el capital social interorganizacional y la legitimidad política de los mecanismos de coordinación. Comprender estos mecanismos es esencial para diseñar estrategias de modernización más resilientes y efectivas.

Objetivo principal

El objetivo es examinar cómo las narrativas antiestatales impactan en la funcionalidad y sostenibilidad de las redes colaborativas de políticas públicas, utilizando como caso de estudio privilegiado las políticas de modernización, especialmente de interoperabilidad del gobierno digital. Se busca identificar los mecanismos específicos de erosión institucional y proponer estrategias para fortalecer la resiliencia de las redes colaborativas frente a la desconfianza institucional.

Marco conceptual y metodológico

Gobernanza colaborativa

Las redes colaborativas de políticas públicas constituyen estructuras organizacionales que integran múltiples actores de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil, con el propósito de trabajar conjuntamente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Agranoff, 2007; Estévez y Helfenstein, 2022). Estas redes se distinguen por su horizontalidad en la toma de decisiones, el intercambio continuo de información y el establecimiento de metas compartidas.

El marco teórico desarrollado por Agranoff (2003) y posteriormente refinado por Koppenjan y Klijn (2015) conceptualiza estas redes como estructuras formales e informales compuestas por representantes de agencias gubernamentales y no gubernamentales que cooperan de forma interdependiente. Esta interdependencia implica tres dimensiones fundamentales: el intercambio sistemático de información, la formulación conjunta de políticas, y la implementación coordinada de programas públicos.

El enfoque narrativo de políticas públicas (ENPP)

El ENPP proporciona un marco analítico crucial para comprender cómo los discursos políticos moldean las condiciones de posibilidad para la cooperación interinstitucional. Según Jones, McBeth y Shanahan (2014), las políticas públicas no son meras respuestas técnicas a problemas objetivos, sino que están estructuradas a través de «historias que nos contamos a nosotros mismos y a los demás sobre el mundo social». Estas narrativas no solo describen la realidad, sino que la construyen y transforman.

Toda narrativa política puede analizarse en términos de sus elementos constitutivos: personajes (héroes, villanos, víctimas), tramas (de redención, decadencia, estancamiento, conspiración), escenarios, moralejas o lecciones morales. Esta aproximación permite comprender cómo diferentes grupos construyen relatos que legitiman determinadas acciones y deslegitima otras, influenciando tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas.

Las narrativas antiestatales, tal como las conceptualiza Estévez (2026), se caracterizan por una estructura discursiva consistente que presenta al Estado como ineficiente, corrupto y capturado por intereses particulares, mientras promete la tecnología, los mercados o las soluciones privadas como alternativas superiores. En estas narrativas, los

héroes son típicamente emprendedores, tecnólogos o actores del sector privado; los villanos son burócratas, políticos y reguladores estatales; y las víctimas son los ciudadanos atrapados en sistemas estatales ineficientes.

El ANPP como complemento interpretativo

El Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), formulado por Roe (1994), complementa el ENPP desde una tradición más interpretativa y pragmática. Mientras el ENPP permite descomponer la arquitectura de las narrativas antiestatales —identificando sus héroes, villanos, víctimas y moralejas—, el ANPP ofrece una perspectiva adicional e imprescindible para el análisis de la gobernanza colaborativa: en contextos de alta incertidumbre e irresolución política, como los que caracterizan los procesos de modernización digital en América Latina, las narrativas no describen la realidad sino que la estabilizan provisionalmente, habilitando o bloqueando cursos de acción que de otro modo serían políticamente inviables.

El ANPP distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas. Las primeras instalan el marco interpretativo hegemónico —en este caso, el relato antiestatal que presenta la coordinación central como burocracia ineficiente o control político—. Las segundas lo disputan desde posiciones alternativas —como los relatos técnicos que presentan la interoperabilidad como herramienta al servicio del ciudadano—. Las terceras operan como dispositivos de orden superior capaces de trascender la polarización y ordenar el debate en términos más amplios —como la narrativa del Estado como plataforma para la innovación colaborativa que emergió en los casos exitosos analizados—.

La combinación del ENPP y el ANPP permite tratar las narrativas antiestatales no como ruido discursivo sino como los protagonistas reales de la disputa por la legitimidad de la gobernanza colaborativa. Aplicados a los casos de modernización digital que analiza este capítulo, ambos marcos revelan que el éxito o fracaso de los proyectos de interoperabilidad no depende solo de sus condiciones técnicas e institucionales, sino de la capacidad de los actores para construir relatos alternativos capaces de disputar la metanarrativa antiestatal y estabilizar la cooperación interinstitucional en contextos de alta conflictividad discursiva.

Metodología de análisis

La metodología combina el análisis teórico del marco conceptual de gobernanza colaborativa con el examen de evidencia empírica proveniente de casos comparados de modernización digital en diferentes contextos en particular de los proyectos de interoperabilidad digital. Se utiliza el Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) como marco teórico que analiza cómo las historias y narrativas moldean la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este enfoque sostiene que las políticas no son meras respuestas técnicas a problemas objetivos, sino que están estructuradas a través de narrativas que otorgan sentido y legitimidad a determinadas acciones.

Se trata de una investigación exploratoria, dado que hay pocos estudios disponibles sobre la temática. Si, encontramos estudios sobre la correlación entre la eficacia del gobierno electrónico y la confianza en el gobierno (Lee-Geiller, 2018) y en general hay una mirada positiva acerca del potencial que los proyectos de digitalización tienen vinculado a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la prestación de servicios públicos. En nuestro caso, aportamos algunas evidencias para sostener nuestra hipótesis de como las narrativas antiestatales y la desconfianza en las instituciones afectan la gobernanza colaborativa y las políticas de interoperabilidad digital de los gobiernos. Utilizamos un enfoque deductivo y fruto de un trabajo analítico sostenido en los marcos conceptuales utilizados, fuimos encontrando algunas relaciones con el objetivo de poder interpretar el fenómeno. Naturalmente esta es una primera aproximación que requiere de investigaciones más profundas.

Para que las redes colaborativas funcionen de manera eficaz, requieren sostenerse en fundamentos institucionales sólidos, particularmente altos niveles de confianza institucional y capital social interorganizacional (Ansell y Gash, 2008). La confianza institucional asegura que los actores involucrados respeten reglas comunes, compartan información sensible y coordinen esfuerzos a mediano y largo plazo, mientras que el capital social se traduce en vínculos de colaboración, pertenencia y compromiso entre actores que, aunque puedan tener intereses diversos, comparten metas estratégicas comunes.

1. Desarrollo del tema

1.1 Diagnóstico: La paradoja de la modernización en contextos antiestatales

La paradoja fundamental que subyace a esta problemática emerge con claridad en los procesos de modernización del sector público: los gobiernos que llegan al poder con la promesa de «menos Estado» necesitan, para cumplir esa misma promesa de eficiencia y modernización, fortalecer las capacidades estatales de coordinación, regulación e inversión.

Esta contradicción es particularmente evidente en los procesos de digitalización gubernamental, donde la incorporación de tecnología, la digitalización de procesos, la interoperabilidad de sistemas y la oferta de servicios públicos digitales exigen una coordinación técnica compleja, inversiones sostenidas de largo plazo y la cooperación efectiva entre múltiples niveles de gobierno y actores del sector privado.

La transformación digital del Estado constituye, así, un terreno privilegiado para observar la dinámica de las redes colaborativas en contextos de narrativas antiestatales. El liderazgo del Estado como actor coordinador es central en estos procesos, pero cuando las narrativas políticas dominantes refuerzan percepciones negativas sobre la legitimidad o la eficacia de las instituciones públicas, se genera un entorno contradictorio que debilita la base de confianza sobre la cual la coordinación efectiva se sostiene.

1.2 Mecanismos de impacto: Cómo las narrativas antiestatales afectan la gobernanza colaborativa

1.1.1 Erosión de la confianza horizontal

El primer mecanismo identificado a través del cual las narrativas antiestatales afectan la funcionalidad de las redes colaborativas es la erosión sistemática de la confianza horizontal entre organizaciones públicas de distintos niveles jurisdiccionales. La coordinación efectiva entre entidades nacionales, provinciales o municipales requiere que los actores institucionales compartan información sensible, coordinen recursos escasos y se comprometan con objetivos de mediano y largo plazo.

Cuando la desconfianza se instala como marco interpretativo dominante, impulsada por narrativas que sistemáticamente cuestionan la competencia y legitimidad de las instituciones estatales, se genera una dinámica de fragmentación que debilita los mecanismos de coordinación horizontal. Los actores institucionales se vuelven renuentes a compartir información crítica, reducen su disposición a asumir compromisos de colaboración y priorizan estrategias defensivas de protección institucional sobre objetivos colectivos.

Este proceso es particularmente problemático en sistemas federales o descentralizados, donde la coordinación horizontal entre jurisdicciones del mismo nivel es esencial para la implementación efectiva de políticas nacionales. Este problema involucra los fines y objetivos de gobierno, la armonización sectorial e intersectorial y las orientaciones y acciones de múltiples jurisdicciones, actores y organizaciones (Garnier, 2000; Martinez Nogueira, 2010). Cuando las narrativas antiestatales se vuelven hegemónicas, se incrementan significativamente los conflictos interjurisdiccionales, se reducen los proyectos de cooperación voluntaria y se multiplican las duplicaciones e ineficiencias por falta de coordinación.

1.1.2 Fragmentación de la coordinación vertical

El segundo mecanismo opera a través de la fragmentación de la coordinación vertical, afectando los procesos que requieren estructuras jerárquicas claras y liderazgo institucional fuerte. Los proyectos de modernización tecnológica, por su complejidad técnica y la necesidad de inversiones sostenidas, dependen críticamente de la capacidad de los órganos coordinadores centrales para establecer prioridades, asignar recursos y garantizar la continuidad de las iniciativas a través de los ciclos políticos.

Cuando la narrativa dominante cuestiona sistemáticamente la legitimidad de los órganos coordinadores centrales, caracterizándolos como burocracias ineficientes o mecanismos de control político, se debilita la autoridad necesaria para ejercer coordinación vertical efectiva. Los niveles subnacionales desarrollan resistencias a las directivas centrales, se multiplican las interpretaciones divergentes de objetivos comunes y se fragmenta la implementación de políticas que requieren articulación multinivel.

La fragmentación vertical puede ser un factor determinante en el fracaso de múltiples iniciativas de gobierno electrónico, donde la falta de alineamiento entre niveles de gobierno ha resultado en la cancelación prematura de proyectos, la subutilización de inversiones realizadas y la pérdida de capacidades técnicas desarrolladas. Crear una gobernanza adecuada, con estructuras que faciliten tomar decisiones y articular entre varios actores institucionales y lograr consensos es clave en los programas de digitalización e informatización (Roseth, Reyes, Santiso, 2018)

1.1.3 Instrumentalización política de los mecanismos de articulación

El tercer mecanismo opera a través de la instrumentalización política de los mecanismos de coordinación, que pierden eficacia cuando son percibidos como herramientas de control político o extensiones de un Estado «deslegitimado». Esta dinámica es particularmente perversa porque transforma los instrumentos diseñados para facilitar la colaboración en fuentes de conflicto y resistencia.

Como señalan Agranoff (2003) y Koppenjan y Klijn (2015), la coordinación entre organizaciones públicas de distintos niveles jurisdiccionales se debilita cuando la desconfianza se instala como marco interpretativo dominante. Los actores institucionales se vuelven renuentes a compartir información sensible y reducen su disposición a asumir compromisos de colaboración.

Las narrativas antiestatales pueden instalar la percepción de que los mecanismos de coordinación interinstitucional son instrumentos de dominación política más que herramientas técnicas de gestión pública, de este modo, se genera una profecía autocumplida que efectivamente reduce su eficacia. Los actores involucrados pueden desarrollar estrategias de resistencia pasiva, minimizan su participación en espacios de coordinación y priorizan la preservación de su autonomía institucional sobre los objetivos colectivos. La fragmentación del poder, la pérdida de legitimidad, las inercias organizacionales y la ausencia de consensos sociales básicos crean un entorno donde la coordinación efectiva de políticas se vuelve extremadamente difícil de lograr (Martinez Nogueira, 2010)

En el contexto digital, la instrumentalización se puede manifestar específicamente en la percepción de que las plataformas tecnológicas integradas pueden ser utilizadas para control político o vigilancia ciudadana, generando resistencias tanto burocráticas como sociales a los procesos de integración de sistemas.

1.1.4 Efectos observables en la digitalización gubernamental

1.1.4.1 Proyectos de interoperabilidad: Discontinuidad, fragmentación y resistencias burocráticas

Los efectos de las narrativas antiestatales en el ámbito específico de la digitalización estatal se materializan en problemas concretos que afectan directamente la calidad y el impacto de las políticas públicas. Uno de los factores más relevantes son los proyectos de interoperabilidad, donde la falta de confianza institucional y la fragmentación política puede provocar la discontinuidad de iniciativas tecnológicas antes de que alcancen escalabilidad operativa.

La interoperabilidad es la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados de manera previa y conjunta. Para ello recurren a la puesta en común de información y conocimientos a través de los procesos institucionales que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus respectivos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (Comisión Europea, 2010, citado en CEPAL 2021:25)

La interoperabilidad de sistemas gubernamentales requiere inversiones sostenidas de largo plazo, no solo de recursos financieros y consecuentemente partidas presupuestarias acordes, sino también la inversión en recursos humanos resulta crucial (BID, 2018). Otro aspecto es la coordinación técnica compleja entre múltiples agencias y el desarrollo de estándares comunes que trascienden los límites organizacionales. Cuando las narrativas antiestatales erosionan la confianza en la coordinación central, estos proyectos enfrentan resistencias sistemáticas que comprometen su viabilidad.

Como es natural, la interoperabilidad está asociada a la coordinación interinstitucional y para ello puede resultar clave un organismo rector o una estructura o plataforma que coordine las políticas de interoperabilidad, de tal manera de poder integrar los servicios digitales. Algunas experiencias en Latinoamérica dan cuenta de los avances que se produjeron en ese sentido en algunos países, como es el caso de Uruguay y Chile y lo importante que es empoderar a la entidad rectora con las competencias necesarias para la eficacia de la política pública (BID, 2018)

La cuestión de la confianza es crítica para llevar adelante políticas públicas que promuevan la transformación digital, si bien no relacionado estrictamente con el factor de interoperabilidad que venimos analizando, el estado tiene mucho que ver en crear un entorno confiable para garantizar inversiones y marcos regulatorios que brinden seguridad a la sociedad, en particular en aspectos de seguridad informática y acceso a infraestructura y servicios digitales (OCDE, 2019)

Un ejemplo de ello, es la experiencia de múltiples países latinoamericanos con

plataformas de gobierno electrónico, donde la fragmentación política y la desconfianza institucional han resultado en la coexistencia de múltiples sistemas incompatibles, la duplicación de inversiones y la persistencia de procesos manuales que las tecnologías digitales estaban destinadas a reemplazar.

El segundo efecto observable es la fragmentación de inversiones tecnológicas, que pierden coherencia sistémica cuando la coordinación central se debilita. Sin mecanismos efectivos de coordinación vertical y horizontal, las inversiones en tecnología gubernamental se multiplican sin integración, generando duplicidades costosas y sistemas que no logran interoperar efectivamente.

Esta fragmentación es particularmente problemática porque las tecnologías digitales exhiben importantes economías de escala y efectos de red que se maximizan cuando los sistemas pueden integrarse y compartir información. Cuando cada agencia o jurisdicción desarrolla soluciones tecnológicas independientes, sin coordinación con el conjunto del aparato estatal, se pierden estas ventajas y se incrementan exponencialmente los costos operativos.

La falta de confianza conspira contra el avance en soluciones a través de la interoperabilidad, no solo entre entidades gubernamentales sino con empresas y asociaciones civiles que constituyen un factor clave en el desarrollo de estas plataformas orientadas a facilitar el intercambio de datos e información de manera segura. Por lo tanto hay un conjunto de barreras a tener en cuenta en la planificación de proyectos de interoperabilidad para mitigar efectos adversos: barreras tecnológicas, barreras conceptuales, barreras organizacionales y barreras originadas en leyes y en la normatividad (BID, 2022)

El tercer efecto se manifiesta a través del fortalecimiento de las resistencias burocráticas a los procesos de modernización tecnológica. Cuando las narrativas antiestatales logran validación política, proporcionan justificación ideológica a sectores burocráticos que encuentran en estos discursos argumentos para obstaculizar reformas percibidas como amenazas a sus prerrogativas institucionales o como imposiciones externas.

Esta dinámica es particularmente perversa porque transforma resistencias que podrían ser legítimas (relacionadas con condiciones laborales, capacitación técnica o recursos disponibles) en obstáculos ideológicos que se presentan como defensa de lo público frente a la privatización o la tecnologización excesiva.

Los países latinoamericanos tienen mucho por avanzar en la interoperabilidad que en el fondo no es otra cosa que darle la posibilidad a las empresas y los ciudadanos para que interactúen con el estado de manera ágil y para ello, la interoperabilidad es hacer que las instituciones públicas se coordinen para que el ciudadano se esfuerce lo menos posible (BID, 2018)

Por lo tanto, en el ámbito institucional se requiere que el gobierno tenga la voluntad y el suficiente poder para convocar a los diversos actores clave para lograr la confianza en el intercambio de datos. Esto requiere mecanismos de privacidad, ética y consenso aceptados entre las partes para que el proyecto de interoperabilidad pueda avanzar (BID, 2022)

2 Casos de modernización digital y gobernanza colaborativa: Experiencias comparadas

Los tres casos que se analizan a continuación se examinan desde el doble lente del ENPP y el ANPP. El ENPP permite identificar en cada contexto qué narrativa antiestatal debió enfrentar cada experiencia, qué personajes narrativos la estructuraban y qué moraleja instalaba. El ANPP permite rastrear qué contranarrativa construyó cada caso para disputar esa narrativa dominante y qué metanarrativa alternativa logró articular para estabilizar la cooperación interinstitucional. Esta lectura revela que los casos exitosos no solo resolvieron problemas técnicos e institucionales: construyeron relatos capaces de disputar el sentido de la acción estatal coordinada en contextos de alta conflictividad discursiva.

2.1 Estonia: El Modelo de Interoperabilidad Digital Colaborativa

El caso de Estonia proporciona un ejemplo paradigmático de cómo la gobernanza colaborativa puede facilitar procesos exitosos de modernización digital del Estado. El sistema X-Road, una plataforma de código abierto que garantiza el intercambio seguro y trazable de datos desarrollado desde principios de los años 2000, conecta más de 450 organizaciones públicas y privadas y potencia más de 3000 servicios digitales para residentes y empresas.

Desde el ENPP, el contexto en que se desarrolló X-Road estuvo atravesado por una narrativa antiestatal de tipo económico-liberal: la narrativa dominante en la Estonia postsoviética de los años noventa presentaba al Estado centralizado como el gran villano de la historia reciente, la privatización y la apertura al mercado como los héroes de la transición, y al ciudadano atrapado en la burocracia soviética como la víctima a rescatar. La moraleja era clara: cualquier proyecto que reforzara la coordinación central sería sospechoso de reproducir las lógicas del Estado planificador que se quería superar.

Frente a esa narrativa dominante, el modelo estonio construyó una contranarrativa de notable eficacia, identificable desde el ANPP: en lugar de defender la coordinación central como valor en sí mismo, X-Road se presentó como un sistema radicalmente descentralizado donde cada ministerio mantiene el control sobre su propia base de datos. Esta arquitectura no fue solo una decisión técnica: fue una decisión narrativa. Al garantizar que los datos no se almacenaran en un repositorio común, el diseño del sistema contradijo directamente la moraleja antiestatal —el Estado centralizado como amenaza— y ofreció una contranarrativa que hacía compatibles la coordinación interinstitucional y la autonomía institucional.

La metanarrativa que Estonia logró articular desde el ANPP es la más potente de los tres

casos: el Estado digital como garante de eficiencia, transparencia y soberanía individual. Esta metanarrativa trascendió la polarización entre estatismo y antiestatismo al presentar la digitalización del Estado no como una expansión del poder público sino como una herramienta de empoderamiento ciudadano. El consenso político amplio que trascendió las diferencias partidarias fue posible precisamente porque esta metanarrativa logró interpelar simultáneamente a actores con sensibilidades ideológicas distintas. La integración de dos tercios de organizaciones privadas en el sistema reforzó narrativamente esa metanarrativa: X-Road no era el Estado absorbiendo al mercado, sino el Estado colaborando con el mercado en beneficio del ciudadano.

2.2 El caso de Neuquén: Pionera en ecosistemas digitales de integrabilidad

La provincia de Neuquén constituye un caso de cómo la visión estratégica de largo plazo, el liderazgo institucional y la construcción de consensos técnicos pueden superar las resistencias típicas generadas por narrativas antiestatales para desarrollar un ecosistema digital de integrabilidad robusto y sostenible.

Desde el ENPP, el contexto neuquino estuvo atravesado por una narrativa antiestatal de tipo político-populista: la narrativa dominante en el ámbito provincial durante la década de 2010 presentaba a la burocracia estatal provincial como villana —lenta, clientelar, resistente al cambio—, al sector privado tecnológico como el héroe de la modernización, y al ciudadano que pierde tiempo en trámites interminables como la víctima principal. La moraleja instalada era que cualquier proyecto de modernización impulsado desde el Estado estaría condenado a reproducir las ineficiencias que pretendía superar.

La contranarrativa que construyó el equipo neuquino, identificable desde el ANPP, fue la de los «pioneros de la integrabilidad»: un grupo de profesionales del sector público provincial que se posicionaron narrativamente no como burócratas sino como innovadores, no como defensores del Estado existente sino como transformadores del Estado desde adentro. Esta contranarrativa fue estratégicamente eficaz porque no disputó frontalmente la narrativa antiestatal dominante —no defendió a la burocracia como tal— sino que ofreció un relato alternativo en el que el cambio y la innovación provenían precisamente del sector público.

Desde el ANPP, la metanarrativa que Neuquén logró articular es la del Estado como comunidad técnica de aprendizaje. La institucionalización legal del ecosistema digital a través de la Ley Provincial 3290 de 2021 no fue solo un acto normativo: fue un acto narrativo que instaló la innovación pública como un derecho provincial y como un compromiso colectivo que trasciende los ciclos políticos. La evolución del Referencial IRAM N.° 14 hacia la primera norma argentina y latinoamericana sobre ecosistemas digitales de integrabilidad —la Norma IRAM 17610— amplió esa metanarrativa del ámbito provincial al nacional, mostrando que la experiencia de un Estado subnacional puede convertirse en estándar para toda la región. Desde el ENPP, esta expansión tiene una lectura narrativa precisa: la moraleja del caso neuquino no es que el Estado funciona a pesar de sí mismo, sino que el Estado puede ser el protagonista de la innovación cuando construye redes colaborativas basadas en confianza técnica y autonomía institucional.

2.3 El Caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Interoperabilidad y Gobernanza Descentralizada

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) representa un tercer modelo de gobernanza colaborativa en modernización digital, caracterizado por su enfoque en la interoperabilidad distribuida y la preservación de autonomías institucionales dentro de un marco de coordinación técnica común.

Desde el ENPP, el contexto porteño presenta una narrativa antiestatal de tipo tecnocrático-privada: la narrativa dominante en el debate sobre modernización urbana durante los años 2010 y 2020 presentaba a las grandes plataformas tecnológicas privadas —Uber, Airbnb, las fintech— como los héroes de la transformación digital, a la burocracia municipal como el villano que frena la innovación con regulaciones anacrónicas, y al ciudadano-usuario como la víctima de un Estado incapaz de ofrecer servicios digitales a la altura de los estándares del sector privado. La moraleja era que la digitalización genuina solo podía provenir del sector privado, y que cualquier intento del Estado de desarrollar plataformas propias estaría condenado a la obsolescencia técnica y la ineficiencia burocrática.

La contranarrativa que construyó el modelo X-BA, identificable desde el ANPP, fue la de la soberanía de datos como bien público. Frente a la narrativa tecnocrática que equiparaba innovación con privatización, X-BA ofreció un relato alternativo en el que el Estado municipal podía proveer infraestructura digital de alta calidad precisamente porque garantizaba lo que las plataformas privadas no podían garantizar: que cada entidad mantiene el control exclusivo sobre la administración y autorización de acceso a sus propios datos. Este principio de «fuente auténtica de datos» no fue solo una decisión técnica de arquitectura: fue una decisión narrativa que disputó directamente la moraleja antiestatal al demostrar que la descentralización y la protección de la autonomía institucional podían ser atributos del Estado y no solo del mercado.

Desde el ANPP, la metanarrativa que CABA logró articular es la del Estado transparente y descentralizado como garante de derechos digitales. El marco normativo robusto —Decreto N.° 118/22 y Resoluciones N.° 303/SECITD/22 y N.° 236/SECITD/2023— proporcionó a esta metanarrativa un fundamento legal que la hizo creíble y estable más allá de los ciclos políticos. El catálogo de servicios que permite que todos los actores del gobierno y organismos no gubernamentales intercambien información de forma segura y confidencial es, desde el ENPP, la moraleja práctica de este relato: el Estado puede coordinar sin controlar, puede integrar sin centralizar, puede innovar sin privatizar.

La comparación de los tres casos desde el ENPP y el ANPP revela un patrón común que va más allá de sus particularidades técnicas e institucionales. En los tres casos, el éxito de la gobernanza colaborativa no dependió solo de la calidad de los diseños institucionales ni de la solidez de los marcos normativos: dependió de la capacidad de los actores para construir contranarrativas eficaces frente a las narrativas antiestatales dominantes en cada contexto, y para articular metanarrativas alternativas capaces de estabilizar la cooperación

interinstitucional y dotarla de legitimidad duradera. Estonia construyó la metanarrativa del Estado digital soberano; Neuquén, la del Estado innovador desde adentro; CABA, la del Estado transparente y descentralizado. En los tres casos, la moraleja narrativa fue la misma: la coordinación estatal no es el problema, sino parte de la solución.

Conclusiones

Hallazgos más relevantes

Este análisis ha documentado cómo las narrativas antiestatales generan efectos sistemáticos que erosionan la capacidad de las redes colaborativas para implementar políticas efectivas de modernización digital. Los tres mecanismos identificados - erosión de la confianza horizontal, fragmentación de la coordinación vertical, e instrumentalización política de los mecanismos de articulación, operan de manera complementaria para debilitar los fundamentos institucionales sobre los cuales se construye la cooperación interorganizacional efectiva.

Teniendo en cuenta que se trata de un trabajo exploratorio sobre el cual hay poco conocimiento previo, las aportaciones analizadas pretenden confirmar que estos efectos no son meramente teóricos sino que se manifiestan concretamente en la discontinuidad de proyectos de interoperabilidad, la fragmentación de inversiones tecnológicas, el fortalecimiento de resistencias burocráticas y la pérdida de sentido de pertenencia y sustentabilidad en las iniciativas de modernización.

La comparación con casos exitosos como Estonia, la Provincia de Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires revela que la gobernanza colaborativa efectiva es posible incluso en contextos de alta complejidad técnica y múltiples actores, pero requiere condiciones específicas de confianza institucional, marcos de coordinación claros y consensos políticos básicos sobre la legitimidad de la acción estatal coordinada.

Hemos puesto el énfasis en la interoperabilidad de servicios digitales (CLAD, 2024), porque claramente es una política gubernamental que requiere crear un entorno de gobernanza colaborativa y construir redes con entidades estatales, empresas y organizaciones no gubernamentales con el foco orientado en el ciudadano, en la cual la legitimidad, ética y transparencia en el manejo de los datos es clave para generar confianza en las instituciones que permita mitigar los efectos nocivos de las narrativas antiestatales

Recomendaciones de política pública

Condiciones para la construcción de contranarrativas estatales eficaces

El análisis comparado de los tres casos permite identificar cuatro conjuntos de condiciones —institucionales, relacionales, narrativas y de implementación— que, en conjunto, explican por qué Estonia, Neuquén y CABA lograron disputar con éxito la narrativa antiestatal que

enfrentaban.

Un primer conjunto de condiciones es de orden institucional. En los tres casos, la capacidad de sostener una contranarrativa estatal estuvo asociada a un diseño de gobernanza distribuida que combina coordinación central con autonomía operativa local —como en los modelos estonio y neuquino—, a la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que neutralizan de antemano la acusación de opacidad propia de las narrativas tecnocráticas antiestatales, y a la construcción de capacidades técnicas distribuidas que reducen la dependencia de liderazgos individuales y, con ello, la vulnerabilidad de la red frente a los cambios de ciclo político. Desde el ENPP, estas tres condiciones son las que permiten que el Estado deje de ocupar el lugar del villano burocrático e ineficiente y pase a ser narrado como un actor capaz de coordinar sin centralizar.

Un segundo conjunto remite a la dimensión relacional de la cooperación interinstitucional. La confianza entre actores no aparece como un dato de partida sino como el resultado de procesos deliberados: espacios de interacción profesional que generan conocimiento mutuo, proyectos de «pequeñas victorias» que producen evidencia tangible de los beneficios de la colaboración y activan ciclos virtuosos de compromiso (Ansell y Gash, 2008), y mecanismos de resolución de conflictos que evitan que las tensiones inevitables de la colaboración degeneren en fragmentación permanente. Desde el ANPP, esta acumulación de capital social interinstitucional provee la base empírica sin la cual cualquier relato sobre las virtudes de la coordinación estatal resulta fácilmente desmontable.

Un tercer conjunto de condiciones es propiamente narrativo. La experiencia de los tres casos sugiere que la capacidad de disputar la moraleja antiestatal depende de que los resultados de la coordinación se traduzcan en relatos centrados en beneficios concretos y verificables para la ciudadanía, de que la dimensión innovadora y tecnológica de estas iniciativas sea explicitada —de modo que el Estado aparezca como promotor de innovación y no como su freno—, y de que existan espacios de diálogo público donde la tensión entre eficiencia técnica y legitimidad democrática pueda procesarse de manera transparente. Es en este plano donde se vuelve operativa la paradoja antiestatal: los gobiernos que narran su programa en clave de «menos Estado» terminan requiriendo, en la práctica, «más Estado» en términos de capacidades de coordinación para cumplir sus propias promesas de eficiencia; cuando esa contradicción no se asume narrativamente, termina siendo capitalizada por la misma narrativa antiestatal que la generó.

Un cuarto conjunto de condiciones tiene que ver con la secuencia de implementación y su anclaje institucional. Los pilotos sectoriales en áreas de baja controversia política, la priorización de servicios con beneficios visibles para los usuarios y la construcción de coaliciones amplias que incorporan al sector privado, la academia y la sociedad civil operan como mecanismos de acumulación gradual de legitimidad. Pero esa legitimidad solo se estabiliza cuando se traduce en marcos normativos duraderos: la Ley N.° 3290 en Neuquén y el conjunto normativo de CABA —Decreto N.° 118/22 y resoluciones asociadas— muestran que la institucionalización legal es lo que permite que una metanarrativa sobreviva a los cambios de gestión y a la volatilidad del debate público.

En conjunto, estos cuatro conjuntos de condiciones delinean lo que, desde el doble lente de este capítulo, puede entenderse como la infraestructura narrativa e institucional necesaria para que el Estado deje de ser el villano de la historia y se convierta en su coordinador legítimo. La dicotomía entre Estado e innovación que promueven muchas narrativas antiestatales resulta, a la luz de esta evidencia, tanto empíricamente incorrecta como narrativamente reversible: los casos analizados muestran que el Estado puede funcionar como plataforma de innovación colaborativa, siempre que sea capaz de narrar esa función con la misma precisión con la que la ejecuta.

El camino hacia adelante requiere reconocer estas tensiones explícitamente y desarrollar enfoques de modernización que sean simultáneamente técnicamente sofisticados y narrativamente eficaces. Desde el ENPP, los actores estatales deben identificar con precisión qué familia narrativa antiestatal opera en su contexto —económico-liberal, político-populista o tecnocrática— para poder construir contranarrativas que disputen sus personajes, sus tramas y sus moralejas con la misma precisión con que se diseñan los marcos institucionales de coordinación. Desde el ANPP, el desafío no es solo refutar la narrativa antiestatal dominante sino articular metanarrativas alternativas suficientemente robustas para estabilizar la cooperación interinstitucional más allá de los ciclos políticos y de la volatilidad discursiva que caracteriza el debate público contemporáneo. Los casos de Estonia, Neuquén y CABA demuestran que ese doble desafío —técnico y narrativo— es posible de resolver. El reto no es elegir entre más o menos Estado, sino construir capacidades estatales que sean simultáneamente efectivas, democráticamente legitimadas y narrativamente sostenibles frente a los relatos que buscan deslegitimarlas.

Referencias

Agranoff, R. (2003). *Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations*. Georgetown University Press.

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.

Arm, M., Egipt, K., Hansen, R., Harjo, O., Hendrikson, M., Hänni, L., Kaidro, R., Kiirats, A., Krenjova-Cepilova, J., Nyman-Metcalf, K., Ott, A., Pedak, M., Reinsalu, K., Rikk, R., Roosna, S., Vahtra-Hellat, A., Vallner, U., y Viik, L. (2022). *e-Estonia: La e-gobernanza en la práctica*. e-Governance Academy; Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0003956

Austin, J. L. (1962). *How to do things with words*. Oxford University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios*

sociales: Marco conceptual y metodológico. https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico

CLAD y SEGIB. (2024). *Estudio de experiencias de interoperabilidad en servicios de gobierno digital en Iberoamérica*. https://clad.org/destacados/nuevo-informe-sobre-interoperabilidad-de-gobierno-digital-en-iberoam-rica

Decreto N.º 118/22. (2022, 1 de abril). Modelo de gobernanza de datos y sistema de interoperabilidad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29.

Estévez, A. M. (2023). ¿Cómo aprende una red colaborativa de políticas públicas en Argentina? *Revista Estudios de Políticas Públicas, 9*(2), 6–15. https://doi.org/10.5354/0719-6296.2023.71064

Estévez, A. M. (2024). Explorando una tríada crucial: capacidades institucionales, aprendizaje organizacional y habilidades directivas en las redes colaborativas de políticas públicas en Argentina. En *Redes y gobernanza* (pp. 153–173).

Estévez, A. M. (2025). *La red nos hará libres: Narrativas tecnocráticas antiestatales entre el ciberutopismo y el criptoautoritarismo (1990–2025)* [Ponencia]. XVII Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Rosario, Argentina.

Estévez, A. M., y Helfenstein, M. (2019). *Las redes de políticas públicas como organización, acción y sistema: Un estudio exploratorio* [Ponencia]. XXIV Congreso del CLAD, Buenos Aires, Argentina.

Estévez, A. M., y Helfenstein, M. (2023). ¿Cómo se construye la agenda de una red colaborativa de políticas públicas en Argentina? *Revista Desafíos del Desarrollo*. https://desafiosdeldesarrollo.uno.edu.ar/estevez-helfenstein/

Estévez, A. M., y Helfenstein, M. (2024). Evaluación de redes colaborativas de políticas públicas en Argentina como sistema. *ITBA MIT Review*.

Friedman, M. (2022). *Capitalismo y libertad* (C. Casabón, Trad.). Deusto. (Obra original publicada en 1962)

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. ILPES.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.

Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal, 38*(2), 329–353. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00360.x

Jones, M. D., Shanahan, E. A., y McBeth, M. K. (Eds.). (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Koppenjan, J., y Klijn, E. H. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Lee-Geiller, S. (2018). The moderating effect of digital literacy on the link between e-government effectiveness and trust in government. *Journal of Policy Studies, 39*(4), 77–101. https://doi.org/10.52372/jps.e672

Lessig, L. (2001). *The future of ideas: The fate of the commons in a connected world*. Random House.

Ley N.º 3290. (2021, 16 de junio). Creación del Ecosistema de Integrabilidad Digital [Legislatura de la Provincia del Neuquén]. https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/svrfiles/Neuleg/normaslegales/pdf/LEY3290FD.pdf

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.

Martínez Nogueira, R. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina. En *Proyecto de Modernización del Estado* (pp. 13–45). Jefatura de Gabinete de Ministros.

Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.

Moreno, R., y González Brown, F. (2022a). Los pioneros de la integrabilidad: La experiencia de transformación digital en la provincia de Neuquén. *Revista de Administración Pública Provincial, 15*(2), 45–68.

Moreno, R., y González Brown, F. (2022b). Iniciativa federal para la normalización del ecosistema de integrabilidad: Norma IRAM 17610. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (106). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/339/322

Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. PublicAffairs.

Naser, A. (Coord.). (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación* (Documentos de Proyectos LC/TS.2021/80). CEPAL.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Making the digital transformation in Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8bb3c9f1-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Global trends in government innovation 2024: Fostering human-centred public services*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c1bc19c3-en

Pardo, M. C. (2015). Redes de políticas públicas y gobernanza colaborativa en México. *Gestión y Política Pública, 24*(2), 309–340.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Scott, W. R., y Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*. Pearson Prentice Hall.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., y Lane, R. R. (2013). An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities. *Policy Studies Journal, 41*(3), 453–483. https://doi.org/10.1111/psj.12025

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Srinivasan, B. (2022). *The network state: How to start a new country*. Edición del autor.

Subirats, J., y García, A. (2006). Redes y estructuras de gobernación en las políticas públicas contemporáneas. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (pp. 147–172). Instituto Nacional de Administración Pública.

Vedung, E. (1999). Evaluation approaches in public policy: A comparative perspective. En M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist y E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21–49). Transaction

Publishers.

World Bank. (2022). *GovTech maturity index 2022 update: Trends in public sector digital transformation*. http://hdl.handle.net/10986/38499

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Parte II: Perspectiva comparada

Capítulo 4

El Salvador: el caso Bukele y la paradoja autoritaria del antiestatismo (2019–2025)

Sonia Ramella[6]

Resumen

Este capítulo analiza el caso de Nayib Bukele en El Salvador como una de las expresiones más desafiantes para el marco conceptual del volumen: el Enfoque Narrativo de políticas públicas (en inglés, Narrative Policy Framework, ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Análisis Narrativo de políticas públicas (en inglés, Narrative Policy Analysis, ANPP) de Roe (1994). El desafío radica en que Bukele no encaja en ninguna de las dos variantes clásicas del antiestatismo identificadas en este libro —ni en las narrativas de erosión gradual del Estado, ni en las narrativas de eliminación radical—. A diferencia de los otros casos estudiados, Bukele no reduce el Estado: lo militariza, lo concentra y lo personaliza. El capítulo argumenta que la narrativa antiestatal de Bukele no opera contra el Estado, sino contra el Estado democrático, produciendo su reemplazo por un Estado coercitivo de carácter personal. Esta distinción exige una extensión analítica de las herramientas del ENPP y el ANPP para dar cuenta de una variante del antiestatismo que podría denominarse antiestatismo sustitutivo: la destrucción del Estado de derecho mediante la expansión del Estado coercitivo. A través del análisis de la arquitectura narrativa del régimen —escenario, héroes, villanos, víctimas y moraleja— y de sus funciones estabilizadoras (Roe, 1994), el capítulo examina cómo la construcción narrativa de las pandillas como terroristas habilitó un régimen de excepción que opera como metanarrativa estabilizadora del conflicto político. Se analiza también la dimensión digital del liderazgo de Bukele como dispositivo de desintermediación institucional y su impacto regional como laboratorio narrativo exportable. El capítulo concluye que el caso salvadoreño ilustra una variante del antiestatismo que los marcos ENPP/ANPP permiten identificar con precisión, pero que también los obliga a interrogar sus propios supuestos sobre el vínculo entre narrativa antiestatal y reducción del Estado.

[6] Doctora en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL), Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Se desempeña como docente en pregrado, grado y posgrado en diversas universidades nacionales, entre ellas la UCA y la UBA, y ha ejercido la gestión académica como Coordinadora de la Maestría en Gobierno Local y Directora de la Especialización en Gestión Estratégica en Organizaciones Públicas y de la carrera de Ciencia Política (USAL). Es consultora e investigadora en políticas públicas, fortalecimiento institucional y proyectos regionales de innovación democrática, y actualmente se desempeña como Coordinadora Regional de la Academia de Liderazgo e Innovación Democrática de la Asociación Civil Cultura Democrática. Cuenta con publicaciones en revistas especializadas y ha recibido premios nacionales e internacionales por sus investigaciones. Sus principales líneas de investigación son participación ciudadana, gestión local y diseño institucional. ORCID: 0009-0001-0242-2464

Palabras clave: Nayib Bukele; El Salvador; narrativas antiestatales; Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP); Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP); régimen de excepción; autoritarismo; populismo digital; antiestatismo sustitutivo; paradoja autoritaria.

Abstract

This chapter analyzes the case of Nayib Bukele in El Salvador as one of the most analytically challenging cases in this volume for its two core frameworks: the Narrative Policy Framework (NPF) by Shanahan, Jones and McBeth (2017) and Narrative Policy Analysis (NPA) by Roe (1994). The challenge lies in the fact that Bukele fits neither of the two classical variants of anti-statism identified in this book —neither the gradual erosion narratives nor the radical elimination narratives. Unlike the other cases studied, Bukele does not shrink the State: he militarizes, concentrates, and personalizes it. The chapter argues that Bukele's anti-statist narrative does not operate against the State per se, but against the democratic State, producing its replacement by a coercive State of a personal character. This distinction requires an analytical extension of the NPF and NPA tools to account for a variant of anti-statism that may be termed substitutive anti-statism: the destruction of the rule of law through the expansion of the coercive State. Through the analysis of the regime's narrative architecture —setting, heroes, villains, victims, and moral— and its stabilizing functions (Roe, 1994), the chapter examines how the narrative construction of gangs as terrorists enabled a state of exception that functions as a stabilizing meta-narrative of political conflict. The chapter also analyzes the digital dimension of Bukele's leadership as a device for institutional disintermediation, and its regional impact as an exportable narrative laboratory. It concludes that the Salvadoran case illustrates a variant of anti-statism that NPF/NPA allows us to identify with precision, while also challenging both frameworks to interrogate their own assumptions about the relationship between anti-statist narrative and State reduction.

Keywords: Nayib Bukele; El Salvador; anti-statist narratives; Narrative Policy Framework; Narrative Policy Analysis; state of exception; authoritarianism; digital populism; substitutive anti-statism; authoritarian paradox.

Precisiones conceptuales preliminares: un caso que desafía el marco

En este trabajo, el concepto de narrativa antiestatal no refiere al rechazo del Estado como aparato de intervención, sino a la deslegitimación de las instituciones estatales liberales tradicionales, de los mecanismos de mediación política y de los controles democráticos asociados al orden surgido en la posguerra salvadoreña.

El caso salvadoreño constituye el caso analíticamente más incómodo del volumen, y esa incomodidad es precisamente su mayor aporte teórico. Los marcos ENPP y ANPP fueron desarrollados para analizar cómo las narrativas políticas articulan demandas de cambio en política pública, distribuyen roles de héroe, villano y víctima, y estabilizan interpretaciones sobre problemas de alta conflictividad. Aplicados a líderes como Reagan, Thatcher o incluso Milei, estos marcos funcionan con relativa fluidez: el protagonista narra un Estado disfuncional, moviliza una coalición narrativa contra él y propone su reducción o sustitución por el mercado.

Bukele rompe esta lógica. No propone reducir el Estado: propone reemplazar un Estado —el democrático liberal— por otro —el coercitivo y personal—. Esta operación no es identificable directamente en las categorías estándar del ENPP (coaliciones narrativas pro-Estado vs. anti-Estado) ni en la tipología de narrativas, contra-narrativas y meta-narrativas del ANPP. Lo que el bukelismo produce es una narrativa de sustitución: el Estado malo (democrático, garantista, corrupto) debe ser destruido para que el Estado bueno (soberano, eficiente, securitario) pueda nacer. Esta variante —que en este capítulo denominamos antiestatismo sustitutivo— exige extender el marco analítico más allá de sus versiones originales.

La construcción de narrativas constituye un elemento central en la dinámica estatal, ya que estas pueden legitimar decisiones o instalar la necesidad de cambio o discontinuidad en las políticas públicas adoptadas por una gestión (Van Hulst *et al*., 2024; Haryono, Nugroho, Putera y Noor, 2024). En este sentido, el análisis de los efectos que generan las narrativas antiestatales en la interacción entre quien narra y su audiencia —o «pueblo»— constituye un eje relevante, frecuentemente abordado por los estudios sobre populismo (Baldovinos, 2021; Montaño, 2024).

Estos postulados antiestatales organizan los roles de los actores y las demandas sociales insatisfechas, articulando valores, preconcepciones y una secuencialidad narrativa que resulta clave para dotar de sentido a la historia que se cuenta (Van Hulst *et al*., 2024; Van Eeten, 2007; Quezada Sotomayor, 2021). Finalmente, estas narrativas adquieren mayor potencia cuando logran involucrar a las personas en un sentido amplio. Como advierte Bertrand (2024, p. 395), las narrativas deben estar interconectadas en tres niveles: el micro o individual, el meso o grupal —donde se moldean actitudes y creencias—, y el macro institucional o estatal, en el cual se delinean las propuestas de solución.

Un aspecto fundamental que emerge de los análisis longitudinales de las narrativas políticas es su carácter dinámico: pueden evolucionar, ser reeditadas y reconfiguradas frente a cambios en los contextos políticos e institucionales, en las relaciones de poder o en los procesos de interacción entre actores (Van Hulst *et al.*, 2024). En esta línea, es posible hipotetizar que procesos de reforma institucional, cambios de gestión o reconfiguraciones burocráticas también inciden sobre distintos atributos narrativos.

1. Estrategia metodológica

Para el análisis de las narrativas políticas se emplean herramientas conceptuales del Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), y del Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP) de Roe (1994). Desde ambas perspectivas, las narrativas son entendidas como estructuras discursivas que organizan causalmente problemas públicos, identifican antagonistas y protagonistas, legitiman determinadas soluciones de política y contribuyen a estabilizar interpretaciones sobre escenarios conflictivos o inciertos.

El ENPP aporta la gramática interna del análisis: permite identificar sistemáticamente los componentes de cada narrativa (héroe, villano, víctima, escenario, trama causal, moraleja y solución de política pública) y rastrear su evolución a lo largo del tiempo. El ANPP aporta la dimensión pragmática: permite examinar cómo esas narrativas operan como mecanismos de estabilización discursiva frente a contextos de alta incertidumbre, y qué función cumplen las meta-narrativas —las historias sobre las historias— para clausurar o administrar el conflicto político. Ambos marcos son aplicados de manera complementaria y secuencial: el ENPP para describir la arquitectura narrativa de cada fase, el ANPP para interpretar su función política.

La unidad de análisis está constituida por discursos presidenciales y declaraciones públicas pronunciadas por Nayib Bukele en coyunturas críticas para la construcción y consolidación de su liderazgo. La selección del corpus responde a criterios temporales y analíticos: los discursos escogidos permiten identificar continuidades y transformaciones narrativas entre las etapas de refundación política (2019), profundización del proyecto gubernamental (2021) y consolidación soberanista (2024). Se incorpora también el análisis de la comunicación digital de Bukele en Instagram y Twitter/X como dispositivos de desintermediación institucional, en tanto constituyen el espacio privilegiado de producción y circulación de sus narrativas antiestatales.

Tal como se verá en la sección siguiente, ambos enfoques resultan complementarios y permiten comprender en profundidad la dimensión de las narrativas antiinstitucionales presentes en el discurso bukelista. Mientras el ENPP permite identificar y sistematizar los componentes internos de las narrativas políticas, el ANPP posibilita analizar cómo dichas narrativas operan como mecanismos de estabilización discursiva frente a contextos de alta conflictividad e incertidumbre política.

2. El contexto de emergencia de la narrativa bukelista

Una policy narrative constituye una historia con estructura causal que contiene personajes, escenarios, secuencia temporal y una moraleja orientada a legitimar determinadas soluciones de política pública (Shanahan *et al.*, 2017). En este sentido, la historia que articula las narrativas antiestatales salvadoreñas cuenta con al menos tres hitos principales: la situación previa a las elecciones del 4 de febrero de 2019, el triunfo electoral de 2021 como plataforma para las reformas institucionales, y la victoria en los comicios de 2024 que inicia el segundo mandato.

En el contexto previo a las elecciones de 2019, El Salvador era considerado una de las sociedades más violentas e inseguras de la región, combinando una situación económica de marcada fragilidad, altos niveles de desconfianza interpersonal, casos de corrupción y una extendida indiferencia hacia la democracia (Latinobarómetro, 2018). El principal foco de inseguridad

provenía de los hechos violentos cometidos por las maras (Cantillo, 2021; Valencia, 2025). En ese escenario, la competencia política estaba estructurada principalmente en torno a dos partidos tradicionales, ARENA y FMLN, cuyo agotamiento como máquinas de representación era ya un dato estructural del sistema político salvadoreño.

En este contexto, Bukele emerge como una figura resolutiva, proveniente del sector privado y, pese a su experiencia como alcalde de San Salvador, construida discursivamente como externa a la política tradicional. Su elevada imagen positiva, articulada con una estrategia comunicativa basada en redes sociales (Montaño, 2024; Carballo Sánchez y Contreras Reyes, 2025; Brum Alison y Cardoso Sampaio, 2025), lo posiciona como un candidato que canaliza expectativas de cambio orientadas a «romper» con las lógicas de los actores políticos tradicionales y a poner fin a los abusos de poder y los escándalos de corrupción (Wolf, 2024). Desde la perspectiva del ENPP, este posicionamiento supone la construcción de una coalición narrativa contra el bipartidismo, con Bukele como héroe emergente capaz de articular las demandas insatisfechas del «pueblo salvadoreño».

La estrategia de comunicación digital —particularmente en Instagram y Twitter/X— no es un complemento de la narrativa: es el espacio donde la narrativa se produce y distribuye en tiempo real. Bukele construye en esas plataformas una imagen equilibrada entre dimensión privada (familia, religión, cotidianidad) y dimensión pública (interacciones con ciudadanos, decisiones de gobierno), lo que Brum Alison y Cardoso Sampaio (2025) identifican como una estrategia de humanización del líder. Esta desintermediación digital cumple una función que el ANPP permite precisar: sustituye las instancias de mediación institucional clásicas (partidos, prensa, parlamento) por una relación directa entre el líder y su audiencia, eliminando los actores que en el ANPP actuarían como contranarratores institucionales.

La narrativa anti-Estado democrático emerge en la justificación de la necesidad de terminar con el bipartidismo y con los privilegios de «los mismos de siempre». Durante su primera gestión, la agenda de políticas se orienta principalmente hacia la seguridad y hacia las reformas institucionales necesarias para garantizar la continuidad del proyecto. La cuestión de la seguridad se condensó en tres dispositivos legales centrales: el Régimen de Excepción, la reforma del Código Penal y la Ley contra el Crimen Organizado. Estos dispositivos, analizados desde el ANPP, no son meras decisiones de política pública: son, ante todo, estabilizadores narrativos que convierten la excepcionalidad en normalidad y clausuran la posibilidad de contranarrativa legítima.

Este apartado muestra que las narrativas antiestatales en El Salvador no operan como discursos orientados a la reducción del Estado, sino como dispositivos de reconfiguración de su legitimidad institucional. En particular, estas narrativas desplazan el eje desde el Estado liberal-democrático —basado en mediaciones partidarias, controles horizontales y garantías institucionales— hacia un Estado centralizado, securitario y altamente concentrado en el poder ejecutivo, cuya autoridad se legitima en clave de crisis, eficacia y restauración del orden.

3. La evolución de las narrativas durante las gestiones de Bukele

A lo largo del período 2019-2024, los cambios en el contexto político y social de El Salvador hicieron necesario incorporar ajustes en las narrativas que sostienen el relato oficial. De acuerdo con el ENPP (Shanahan *et al.*, 2017; Jones *et al.*, 2022), la historia contada a través de distintos canales define un problema, el rol de los actores, moldea la opinión pública en términos de oportunidades para el cambio y delinea tanto la estrategia como las alternativas de solución. Toda narrativa articula cuatro elementos clave: actores (héroes, villanos y damnificados), escenario, moraleja que contiene implícitamente la solución y trama narrativa que los articula.

En términos del escenario, es posible identificar tres momentos. En la primera etapa —previa a 2019—, El Salvador mostraba altas tasas de homicidios, fragilidad económica y referentes de los partidos tradicionales envueltos en escándalos de corrupción (Perellò y Navia, 2024). La existencia de un «estado de guerra al interior de un Estado» invisibilizaba el funcionamiento del régimen democrático. Bajo ese contexto de Estado ausente o capturado, la seguridad, el combate a la corrupción, el fin de los privilegios y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos forman parte de los tópicos centrales de la plataforma política. En términos del ANPP, este escenario cumple la función de un problema crónico e irresoluble que la narrativa promete clausurar: la inseguridad se convierte en la metáfora total del fracaso estatal.

La victoria en los comicios legislativos de 2021 marcó el inicio de una transición narrativa. La nueva conformación de la Asamblea permitió la remoción de funcionarios y miembros de la Corte Suprema no alineados con la política presidencial, así como la sanción de leyes clave como la Ley de Excepcionalidad (Baldovinos, 2021; Perellò y Navia, 2024). Desde el ENPP, este momento supone el desplazamiento de la coalición narrativa opositora: los villanos del «viejo sistema» son removidos físicamente de las instituciones, lo que cierra la posibilidad de una contranarrativa institucional eficaz.

Para 2024, El Salvador se encontraba en un proceso que el discurso oficial denominaba «reconstrucción de posguerra»: las estadísticas internacionales lo ubicaban entre los países con mayor reducción de homicidios del mundo. No obstante, este éxito narrativo produce su propia paradoja: desaparecido el enemigo principal (las maras en su versión original), la narrativa debe construir nuevos antagonistas. Es aquí donde emerge el giro soberanista: los nuevos villanos son actores externos —organismos internacionales, ONG, periodistas, gobiernos extranjeros— que amenazan la autonomía del modelo salvadoreño. Desde el ANPP, este desplazamiento cumple la función de mantener activa la incertidumbre como recurso de movilización, aun cuando el problema original haya sido discursivamente resuelto.

3.1 Los actores narrativos: héroes, villanos y víctimas

Respecto a los actores, si bien se sostiene la narrativa anti-Estado democrático a lo largo de todo el período, se presentan variaciones significativas en quienes representan el rol de villanos, lo que el ENPP identifica como reconfiguración de la coalición narrativa antagonista.

En relación con los villanos, desde la campaña electoral y durante la primera gestión este grupo era identificado como «los mismos de siempre»: el bipartidismo imperante (líderes de ARENA y FMLN), los empresarios (élite cafetalera) y los «terroristas» (maras y narcotraficantes).

Superado el estado de guerra civil —con los antiguos villanos encarcelados o marginados—, los nuevos enemigos pasan a ser las naciones extranjeras (especialmente los países desarrollados),

las ONG, los periodistas y los defensores de derechos humanos. La narrativa securitaria inicial evoluciona así hacia una narrativa soberanista: el enemigo externo sustituye al interno, pero cumple la misma función estructural en el relato.

Con respecto al héroe, este es el presidente: un referente del pueblo salvadoreño con un look casual, creyente en Dios, que se presenta como un «igual» que no creció en la abundancia ni forma parte de la política tradicional. Como cualquier salvadoreño, habría sufrido los obstáculos impuestos por los partidos tradicionales, pero pese a ello logró consolidar su propio espacio político (Carballo Sánchez y Contreras Reyes, 2025; Perellò y Navia, 2024), terminar con la guerra civil y atender las demandas de los ciudadanos. El héroe del ENPP funciona aquí en su forma más extrema: no como representante de una coalición, sino como condición necesaria del cambio. Sin Bukele, no hay narrativa; sin narrativa, no hay Estado legítimo.

En cuanto a las víctimas, están representadas por el pueblo salvadoreño —los «buenos»— que trabaja incansablemente, vive con miedo y en condiciones de pobreza. Dentro de este grupo se incluyen tanto los residentes en El Salvador como los «Retis» (los obligados a dejar el país), con quienes las redes sociales sirvieron de puente para construir un liderazgo transnacional (Carballo Sánchez y Contreras Reyes, 2025). Con el inicio del segundo mandato se introduce con mayor presencia la cuestión religiosa como amalgama identitaria: frases como «con la ayuda de Dios; El Salvador y las Nuevas Ideas son invencibles» (Bukele, 4 de febrero de 2024) dotan de densidad moral a la identidad victimizada.

3.2 Slogans y tramas causales

Los slogans que sintetizan el mensaje de las narrativas muestran un ligero cambio entre 2019 y 2024, que el ENPP permite leer como indicadores de la transformación del problema definido y de la solución propuesta. Para la primera contienda electoral, la frase que condensa la propuesta es «Nunca más» (Bukele, 2019): sintetiza la necesidad de poner fin al estado de guerra civil, al sometimiento del pueblo salvadoreño y a un Estado cómplice de los abusos. A diferencia de 2019, en 2024 no existe una sola expresión capaz de unificar todo el discurso, lo que refleja la mayor complejidad narrativa de la segunda fase. Frases como «hicimos historia» reflejan la contundencia del triunfo electoral y la legitimación popular de las medidas tomadas. «No seremos lacayos» introduce el giro soberanista frente a las presiones internacionales. «Pasamos la página de la posguerra» resume un cambio en el estado de situación general: el control de la violencia, el fin del bipartidismo y la reducción de los escándalos de corrupción.

La Tabla 1 sintetiza la evolución de todos estos componentes narrativos a lo largo de las tres fases, incorporando también —de manera integrada— las funciones estabilizadoras y los puntos de incertidumbre identificados desde el ANPP.

Tabla 1

Componentes narrativos (ENPP) y funciones estabilizadoras (ANPP) en las tres fases del bukelismo

Atributos de análisis	Fase 1: Emergencia y ruptura (2019)	Fase 2: Institucionalización del proyecto (2021)	Fase 3: Consolidación y giro soberanista (2024)
Relato central	El Salvador es un país capturado por una élite política corrupta («los mismos de siempre») que, durante la posguerra, abandonó al pueblo, permitió la violencia de las maras y sostuvo un orden de privilegios e injusticia.	La recuperación del control institucional permite iniciar la reconstrucción del Estado, desmontando las estructuras políticas y judiciales asociadas al orden anterior.	El Salvador ha recuperado la seguridad y la estabilidad, consolidando un modelo soberano que protege a los ciudadanos frente a amenazas internas remanentes y presiones externas.
Contra-relato	Los partidos tradicionales sostienen un sistema político incapaz de resolver la crisis y que naturaliza la corrupción y la violencia.	Las élites institucionales y los actores contramayoritarios intentan bloquear la transformación política impulsada por el nuevo gobierno.	Las críticas internacionales provienen de actores externos (organismos, ONG, medios y gobiernos) que desconocen la realidad salvadoreña y buscan imponer estándares ajenos.
Meta-relato (ANPP)	El pueblo salvadoreño debe recuperar el país expulsando a los responsables de la corrupción y la violencia, iniciando una ruptura con el orden político tradicional.	La transformación institucional es condición necesaria para restituir la autoridad del Estado y consolidar un nuevo orden político.	La continuidad del proyecto político es indispensable para preservar la seguridad, la soberanía y el progreso alcanzado.
Problema definido	Violencia estructural, corrupción sistémica y captura del Estado por élites políticas.	Persistencia de estructuras institucionales del antiguo régimen que limitan la transformación del Estado.	Amenazas externas a la soberanía, presiones internacionales y riesgos de debilitamiento del modelo de seguridad.
Solución posible	Desplazar a las élites políticas tradicionales, reconstruir el Estado y restaurar el orden mediante una política de seguridad fuerte.	Reconfigurar las instituciones del Estado, concentrar capacidad decisional y eliminar obstáculos internos al cambio político.	Consolidar un Estado fuerte, soberano y centralizado que garantice seguridad, estabilidad y continuidad del modelo.

Función estabilizadora (ANPP)	Simplifica la crisis mediante el antagonismo élite («los mismos de siempre») vs. pueblo salvadoreño; clausura la incertidumbre apelando a la refundación.	Justifica la concentración del poder como condición sine qua non para profundizar las reformas; transforma la excepcionalidad en normalidad discursiva.	Legitima la continuidad política mediante la construcción de un enemigo externo; desplaza el conflicto interno hacia la esfera geopolítica.
Incertidumbre irresuelta	Imposibilidad histórica de resolver las demandas de inseguridad bajo el orden democrático liberal.	Bloqueo institucional y resistencia del «viejo sistema» a su propia remoción.	Riesgo de retroceso, pérdida de soberanía y retorno de la violencia si el proyecto no continúa.
Actores protagonistas	Bukele; partidos tradicionales (ARENA, FMLN); maras y narcotraficantes; élites empresariales; pueblo salvadoreño.	Bukele; Asamblea Legislativa; Corte Suprema; instituciones reconfiguradas; oposición política residual.	Bukele; ciudadanía «honesta»; actores internacionales (ONG, organismos multilaterales, gobiernos extranjeros); medios; maras como amenaza latente.
Narrativa institucional del Estado	El Estado aparece como corrupto, ineficiente y capturado; debe ser refundado para proteger al pueblo.	El Estado se redefine como herramienta de transformación política y concentración de autoridad para garantizar gobernabilidad.	El Estado se legitima como garante de seguridad, soberanía y orden frente a amenazas internas y externas.
Slogans articuladores	«Nunca más» (ruptura con el orden previo).	Transición sin consigna única dominante; predomina la retórica de la transformación institucional.	«Hicimos historia»; «No seremos lacayos»; «Pasamos la página de la posguerra».

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos analizados.

4. Funciones estabilizadoras y gestión de la incertidumbre

Las narrativas cumplen, desde la perspectiva del ANPP (Roe, 1994), dos funciones estructurales: identificar los puntos de incertidumbre y conflicto que hacen ingobernable un problema, y producir su estabilización discursiva mediante historias que los clausuran o administran. El caso salvadoreño es particularmente ilustrativo porque el mecanismo de estabilización cambia en cada fase, adaptándose a las transformaciones del contexto político.

En la primera fase (2019), la narrativa estabiliza la incertidumbre sobre la violencia endémica mediante el antagonismo élite corrupta / pueblo víctima: un problema que durante décadas se presentó como irresoluble (la guerra informal de las maras) se convierte en un problema de voluntad política. El mecanismo es la simplificación causal: la responsabilidad de la violencia se atribuye a actores identificables (los partidos, los empresarios cómplices), lo que convierte una estructura sistémica en un problema de agencia. Esto es precisamente lo que el ANPP denomina

narrativa estabilizadora: no resuelve el problema, sino que produce una interpretación del mismo que hace posible la acción política.

En la segunda fase (2021), la función estabilizadora opera mediante la legitimación de la excepcionalidad: la concentración del poder se presenta no como una ruptura democrática, sino como la condición necesaria para completar la transformación iniciada. Aquí el ANPP permite identificar un movimiento narrativo sofisticado: la excepcionalidad se convierte en la normalidad del nuevo orden, y cualquier resistencia institucional es recodificada como «bloqueo del viejo sistema».

En la tercera fase (2024), la función estabilizadora opera mediante la inversión del antagonismo: el conflicto interno (denuncias de violaciones a derechos humanos, concentración del poder) se desplaza hacia la esfera externa. Las críticas internacionales se convierten en la prueba de que el modelo funciona —«no seremos lacayos»—, y la soberanía se convierte en el meta-valor que clausura cualquier discusión sobre los costos democráticos del régimen. La incertidumbre no se elimina: se administra como recurso de movilización permanente, lo que Roe (1994) identifica como la forma más eficaz de estabilización narrativa en contextos de alta polarización.

Tabla 2

Función estabilizadora de las narrativas de Bukele en el período 2019-2025 (ANPP, Roe 1994)

Año / hito	Función estabilizadora de la narrativa (ANPP, Roe 1994)
2019	Clausura la incertidumbre sobre la violencia endémica apelando al antagonismo élite/pueblo; convierte un problema estructural irresoluble (la guerra civil informal de las maras) en un problema de voluntad política resoluble con liderazgo. Mecanismo: simplificación causal.
2021	Justifica la concentración del poder como condición necesaria para la transformación; convierte las reformas institucionales en un acto de restauración del orden, no de su ruptura. Mecanismo: legitimación de la excepcionalidad.
2024	Desplaza el conflicto interno (denuncias de violaciones a derechos humanos, autoritarismo) hacia la esfera externa (amenaza a la soberanía); convierte la crítica internacional en prueba de la validez del modelo. Mecanismo: inversión del antagonismo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos analizados.

Tabla 3

Puntos de incertidumbre y conflicto irresuelto en los discursos de Bukele, 2019-2024

Año / hito	Incertidumbre y conflicto irresuelto en los discursos
2019	La imposibilidad histórica de resolver las demandas de inseguridad bajo el modelo democrático liberal (bipartidismo, garantismo) aparece como el núcleo del problema. La narrativa resuelve discursivamente lo que las políticas no lograron resolver materialmente.
2021	El «bloqueo institucional» del viejo sistema (Corte Suprema, partidos, ONG) se construye como el obstáculo principal; su remoción aparece como la condición del cambio, no como una ruptura democrática.
2024	El riesgo de retroceso y pérdida de soberanía funciona como amenaza latente que justifica la continuidad del régimen de excepción y la centralización del poder. La incertidumbre no se cierra; se administra como recurso de movilización permanente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos analizados.

5. Articulación multinivel de las narrativas políticas

Para que las narrativas tengan impacto sostenido, Bertrand (2024, p. 395) advierte que deben estar interconectadas en tres niveles: el micro o individual, el meso o grupal —donde se moldean actitudes y creencias— y el macro institucional o estatal, en el cual se delinean las propuestas de solución. El caso bukelista es un caso de articulación multinivel lograda, lo que explica en parte la persistencia de sus altos niveles de apoyo popular incluso en contextos de deterioro democrático documentado.

En el nivel micro, la narrativa de Bukele ancla el sufrimiento en cuerpos y experiencias específicas. Sus discursos están poblados de víctimas individuales concretas —«le cortaron las manos», «mataron a su madre» (Bukele, 2019)— que funcionan como dispositivos de identificación empática. No se trata de estadísticas: se trata de personas, lo que produce en el oyente la respuesta afectiva que el ENPP identifica como condición de la movilización narrativa. La violencia abstracta (tasa de homicidios) se convierte en violencia vivida (el vecino, la familia), habilitando la ira como respuesta política legítima.

En el nivel meso, la narrativa extiende ese sufrimiento al pueblo salvadoreño como colectivo solidario. El presidente y «los 10 millones de salvadoreños» comparten una misma historia de sometimiento y una misma promesa de redención. Las redes sociales —Instagram y Twitter/X— funcionan como plataforma de cohesión identitaria a este nivel: no solo difunden el mensaje del líder, sino que construyen una comunidad emocional que trasciende las fronteras geográficas. La diáspora salvadoreña —los «Retis»— es incorporada a este colectivo mediante la comunicación digital, lo que amplía el «nosotros» narrativo más allá del territorio y convierte a Bukele en un líder transnacional de la identidad salvadoreña.

En el nivel macro, las prioridades estatales se redefinen en términos que articulan los dos niveles anteriores: la garantía de los derechos de los «ciudadanos honestos» (que recoge el sufrimiento individual), el endurecimiento de la política de seguridad (que responde a la demanda colectiva) y el fin de los privilegios del orden anterior (que nombra al villano institucional). En la segunda

gestión, la soberanía se convierte en el meta-valor que articula los tres niveles: protege al individuo de las amenazas externas, cohesiona al pueblo en torno a una identidad común y legitima al Estado como garante de un orden no negociable. La Tabla 4 sintetiza esta articulación.

Tabla 4

Articulación multinivel de las narrativas bukelistas (Bertrand, 2024)

Nivel micro (individual)	Nivel meso (grupo / pueblo)	Nivel macro (institucional / estatal)
Apelación a víctimas individuales concretas: «le cortaron las manos», «mataron a su madre» (Bukele, 2019). La narrativa ancla el sufrimiento en cuerpos específicos, produciendo identificación empática y habilitando la ira como respuesta legítima.	Extensión del sufrimiento al pueblo salvadoreño como colectivo («los 10 millones de salvadoreños»), incluyendo la diáspora («los Retis»). Las redes sociales —Instagram, Twitter— funcionan como plataforma de cohesión identitaria meso-nivel, ampliando el «nosotros» más allá del territorio.	Las prioridades estatales se redefinen: garantía de derechos para los «ciudadanos honestos», endurecimiento de la política de seguridad, fin de los privilegios del orden anterior. La soberanía (segunda gestión) se convierte en el meta-valor que articula los tres niveles: protege al individuo, cohesiona al pueblo y legitima al Estado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos analizados.

6. Reflexiones finales

La aplicación del Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y del Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP) de Roe (1994) permitió reconstruir los principales componentes y transformaciones de las narrativas políticas articuladas por Nayib Bukele entre 2019 y 2024, y arrojó además un resultado teórico que excede el caso: estos marcos, concebidos para analizar narrativas que operan sobre el Estado desde afuera, requieren extensión cuando el objeto de análisis es una narrativa que opera desde adentro del Estado para destruir uno de sus modelos y sustituirlo por otro.

A partir del análisis de los discursos seleccionados, es posible sostener que el caso salvadoreño no expresa una narrativa antiestatal clásica orientada a reducir la intervención pública, sino una narrativa antiinstitucional y antiliberal que deslegitima el Estado democrático liberal surgido en la posguerra salvadoreña al tiempo que fortalece la legitimidad de un Estado centralizado, coercitivo y securitario. El discurso bukelista no propone la retirada del Estado, sino su reconfiguración bajo criterios de orden, seguridad, eficiencia y soberanía. En los términos de la tipología del volumen, no se trata de una narrativa de erosión ni de una narrativa de eliminación: se trata de una narrativa de sustitución, cuyo resultado es la destrucción del Estado de derecho mediante la expansión del Estado de excepción.

La evolución longitudinal de la narrativa oficial permite identificar tres grandes transformaciones. Durante la primera etapa de gobierno, la narrativa se estructuró en torno a la necesidad de «poner fin» a un escenario presentado como continuidad de la guerra interna salvadoreña: las maras, la corrupción y el bipartidismo tradicional aparecían asociados a una misma trama de abandono

estatal. Con el avance de la gestión y la consolidación legislativa de 2021, la narrativa incorporó nuevos elementos vinculados a la legitimación de políticas de excepción, reformas institucionales y concentración del poder político. Hacia 2024, emerge con centralidad una narrativa soberanista orientada a defender la autonomía política del gobierno frente a críticas internacionales, operación que el ANPP permite leer como un desplazamiento del campo del conflicto: de lo interno a lo externo, de lo doméstico a lo geopolítico.

El análisis multinivel —siguiendo a Bertrand (2024)— permitió además verificar que la persistencia de los altos niveles de apoyo popular a Bukele no puede comprenderse únicamente a partir de los resultados materiales en materia de seguridad pública. Esos resultados existen, pero su eficacia política depende de la capacidad de las narrativas oficiales para construir sentidos compartidos sobre el orden, la soberanía, la justicia y el rol del Estado en la sociedad salvadoreña. La narrativa no es el reflejo del éxito: es una de sus condiciones de posibilidad.

En consecuencia, el caso salvadoreño muestra que las narrativas políticas operan como mecanismos activos de legitimación de procesos de erosión institucional y concentración del poder estatal en contextos democráticos, con mayor eficacia cuando logran anclar esa erosión en demandas sociales preexistentes vinculadas a la seguridad, la corrupción y la desconfianza hacia las élites políticas tradicionales. La paradoja autoritaria del antiestatismo bukelista —gobernar odiando al Estado democrático para construir un Estado más fuerte— constituye, en los términos de este volumen, su contribución más incómoda y más productiva: demuestra que el antiestatismo puede ser una tecnología de expansión del poder estatal tanto como una tecnología de su reducción.

Referencias

Amnesty International. (2023). *El Salvador: Amnesty International report 2022/23*.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2003). Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales. Diario Oficial de la República de El Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2022). Reformas al Código Penal y legislación especial contra agrupaciones ilícitas y terrorismo. Diario Oficial de la República de El Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2022, 27 de marzo). Decreto Legislativo N.º 333: Régimen de excepción. Diario Oficial de la República de El Salvador.

Bertrand, M. (2024). Narrative and policy: Connecting micro, meso and macro levels. *Policy Sciences, 57*(3), 389–408.

Brum Alison, M., y Cardoso Sampaio, R. (2025). Além das selfies: construção de imagem dos presidentes da América Latina no Instagram. *Cuadernos.info*, (61).

Bukele, N. [@nayibbukele]. (2019, 10 de agosto). *Cierre de campaña - Nayib Presidente 2019* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=SXcsmmM72EE

Cantillo, J. (2021, 24 de enero). Historia criminal de la Mara Salvatrucha. *Infobae*. https://www.infobae.com/america/mundo/2021/01/24/historia-criminal-de-la-mara-salvatrucha-como-paso-de-pandilla-callejera-en-los-angeles-y-el-salvador-a-organizacion-terrorista/

Carballo Sánchez, W., y Contreras Reyes, E. (2025). Bukele, youtubers y familia: consumo de información política entre la diáspora salvadoreña en Estados Unidos. *Cuadernos.info*, (61).

CNN en Español. (2024, 5 de febrero). *Discurso completo de Bukele para proclamarse ganador de las elecciones presidenciales en El Salvador* [Video]. YouTube. https://youtu.be/YvAS1iORqis

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Grasetti, J. (2020). El discurso político de Nayib Bukele en Twitter. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, 2020/2021, 205–224.

Hampton, G. (2009). Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making. *Policy Sciences, 42*(3), 227–242.

Haryono, B. S., Nugroho, A. A., Putera, F., y Noor, I. (2023). Narrative policy of bureaucratic reform in Indonesia: Rules of narrative in mass media. *Journal of Infrastructure, Policy and Development, 7*(2).

Human Rights Watch. (2023). *El Salvador: Events of 2022*.

Jones, M. D., Shanahan, E. A., y McBeth, M. K. (Eds.). (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Jones, M. D., Shanahan, E. A., y McBeth, M. K. (Eds.). (2022). *The science of stories: Narrative policy framework 3.0*. Palgrave Macmillan.

Latinobarómetro. (2018). *Resultados por sexo y edad: El Salvador 2018* (Estudio n.º LAT-20183383). Corporación Latinobarómetro.

Martínez, Ó. (2021). *El presidente: La historia no autorizada de Nayib Bukele*. Debate.

Montaño, E. (2024). ¿Democracia bajo acecho? La reelección en El Salvador y el discurso político de Nayib Bukele en Twitter. *Revista Mexicana de Opinión Pública, 19*(36), 109–135. https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2024.36.86837

Perelló, L., y Navia, P. (2024). Las elecciones generales de El Salvador de 2024: mano dura y permanencia inconstitucional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 33*.

Presidencia de la República de El Salvador. (2019, 1 de junio). *Palabras del Presidente Nayib Bukele en la toma de posesión* [Discurso].

Quezada Sotomayor, M. A. (2021). *Las narrativas de política de lectura-desarrollo: la política pública de fomento de la lectura del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes* [Tesis de maestría, Universidad de Chile].

Rikap, C., y Pérez, C. (2023). Bitcoin en El Salvador: Narrativa tecnocrática y soberanía monetaria. *Nueva Sociedad*, (303), 112–125.

Rivera, M. (2025, 27 de marzo). Cuatro años del régimen de excepción en El Salvador: balance de una era de cambios legales y sociales. *Infobae*. https://www.infobae.com/america/

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (Ed. rev.). W. W. Norton & Company.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *Global study on homicide 2023*.

Valencia, R. (2025, 22 de mayo). MS-13 y Barrio 18: qué queda de las maras en El Salvador después de más de 3 años de régimen de excepción de Bukele. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/articles/cd0jn7j8y8jo

Van Hulst, M., Metze, T., Dewulf, A., de Vries, J., van Bommel, S., y van Ostaijen, M. (2024). Discourse, framing and narrative: Three ways of doing critical interpretive policy analysis. *Critical Policy Studies, 18*(1), 1–20. https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2300190

Viral Vision. (2025). *Bukele EXPLODES WITH FURIOUSNESS over Chilean journalist for defending gang members' rights* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=CYDaGxmaB7E

Wolf, S. (2024). El Salvador under Nayib Bukele: The turn to electoral authoritarianism. *Revista de Ciencia Política, 44*(2), 295–321. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2024005000122

Capítulo 5

Colombia: cifras y narrativas de un Estado que nunca fue grande

Roth-Deubel, André-Noël[6]

Resumen

El capítulo analiza la singularidad del caso colombiano en el marco de las narrativas antiestatales en América Latina: a diferencia de contextos donde el rechazo al Estado surge como reacción frente a un aparato público percibido como excesivo o ineficiente, en Colombia la deslegitimación estatal opera sobre un Estado que históricamente nunca logró consolidarse como presencia efectiva en el territorio nacional. A través de evidencia cuantitativa —gasto público, carga tributaria, alcance de servicios sociales y cobertura institucional— Roth Deubel demuestra que Colombia exhibe uno de los Estados más reducidos de América Latina, lo que convierte al discurso antiestatal en una paradoja estructural: se critica y se deslegitima algo que apenas existe. El capítulo examina cómo esta condición de debilidad estatal histórica ha sido, simultáneamente, causa y combustible de narrativas que presentan al Estado como obstáculo, enemigo del mercado y fuente de ineficiencia, aun cuando el problema empírico central es precisamente la ausencia —y no el exceso— de capacidades estatales. Desde el marco del Narrative Policy Framework (ENPP), el autor identifica los actores, tramas y moralejas que sostienen estas narrativas en el contexto colombiano, y señala las consecuencias que tienen sobre la formulación de políticas públicas y la gobernabilidad democrática.

Palabras clave: narrativas antiestatales; Estado débil; Colombia; capacidad estatal; políticas públicas

[6] Es Politólogo (1990), Magíster en Ciencias Políticas (1994) y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales mención Ciencias Políticas (1999) de la Université de Genève-Suiza. Es Profesor Investigador adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (FDCPyS) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), sede Bogotá, desde el año 2006, actualmente en categoría Profesor Titular con tenencia de cargo. Dirigió los programas de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y de la Maestría en políticas públicas de la UNAL. Ocupó los cargos de Director del Instituto de Investigación Socio-jurídica UNIJUS y Vicedecano encargado de Investigación y Extensión de la FDCPyS. Actualmente, es también Director del Grupo de Inv. «Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública» (APPGP) (categoría B Colciencias 2025) y del Observatorio de la Administración Pública (OBSAP). ORCID: 0000-0001-8056-2035

Abstract

This chapter examines the distinctive features of anti-state narratives in Colombia within a broader comparative framework of the Americas. Unlike contexts where hostility toward the state emerges as a response to an overgrown or overbearing public apparatus, Colombia presents a structural paradox: anti-state narratives thrive in a country where the state has historically never been large, fiscally robust, or territorially consolidated. Drawing on quantitative evidence —including public expenditure levels, tax burdens, social service coverage, and institutional reach— the author demonstrates that Colombia ranks among the smallest states in Latin America by objective indicators. Against this backdrop, the chapter applies the Narrative Policy Framework (NPF) to trace the actors, plot structures, and policy morals that sustain anti-state discourse in the Colombian case, and to assess their consequences for public policy design and democratic governance. The analysis reveals that anti-state narratives in Colombia do not merely reflect ideological preferences but actively reproduce a political culture that inhibits the very state-building processes the country requires.

Keywords: anti-state narratives; weak state; Colombia; state capacity; public policy

Introducción

La discusión sobre las funciones y el tamaño adecuados del Estado ha sido en estas últimas décadas permanente, en particular desde los años 70-80 del siglo pasado. El auge progresivo de las teorías económicas neoliberales desde la década de los años 70, la crisis de la deuda en América latina de los 80, conocida como la década perdida, y el derrumbe del bloque soviético, del socialismo de Estado, al inicio de la década siguiente, han popularizado la idea de una ineficiencia inherente a la gestión pública, y a la necesaria reducción o minimización del Estado para salvaguardar la libertad individual y mejorar el dinamismo de la economía, cuestionando los modelos europeos de Estado de bienestar. Este contexto ha producido a nivel político una serie de nuevas narrativas en donde el Estado ha sido presentado como el responsable principal de todos los males socioeconómicos y de la corrupción de la época.

Si bien las tesis minarquistas (Estado mínimo) de Robert Nozick o anarcocapitalistas de Murray Rothbard quedan frecuentemente consideradas como irrealistas o utópicas (¿?), son muchos los políticos, siguiendo a Margaret Thatcher y a Ronald Reagan, que se alinearon con la idea de cuestionar la idea de un intervencionismo estatal o de considerar cualquiera de sus regulaciones como el inicio del camino a la servidumbre (F.A. Hayek, L. von Mises). El neoliberalismo político y económico (la economía neoclásica de los Chicago Boys) se volvió la ideología dominante, casi que el pensamiento único, desde los años 80 del siglo pasado en buena parte del mundo occidental y en América latina, por lo menos hasta la primera década de los años 2000. Alrededor de estas ideas se ha construido una narrativa política antiestatal que ha tomado espacio en los debates políticos y electorales. Sin embargo, en la práctica gubernamental la narrativa antiestatal se ha traducido por lo general, particularmente desde los años 2000, más en procesos de desregulación o de flexibilización que de supresión de las regulaciones estatales. Igualmente, este proceso tiende a afectar preferentemente a las intervenciones públicas en los ámbitos sociales y económicos y, en sentido contrario, tiende a reforzar o a endurecer la regulación en materia de seguridad y orden

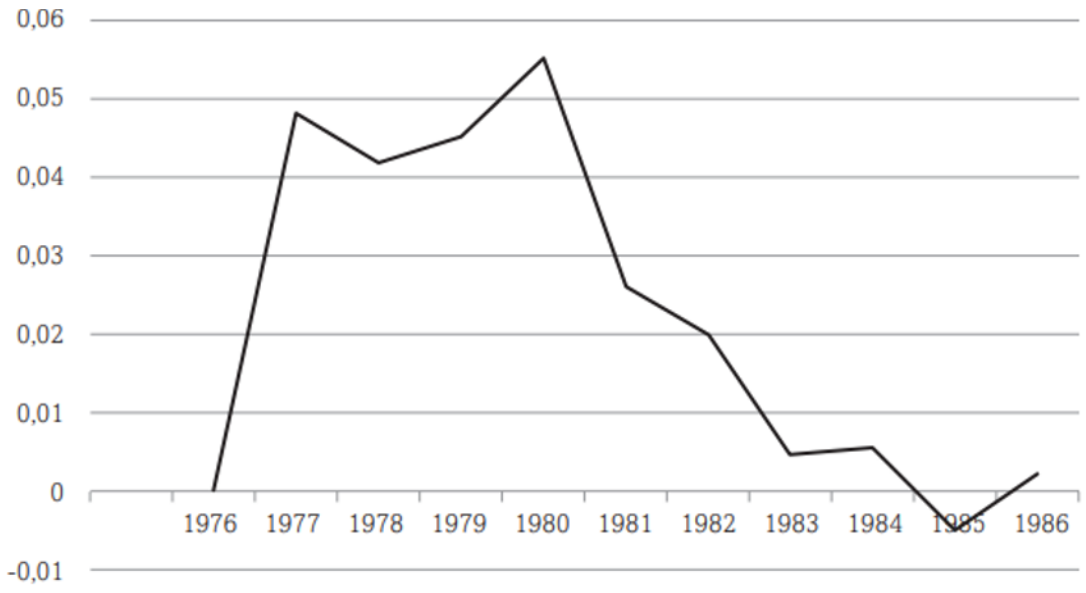
público (Estado neoliberal y represivo o autoritario, o «iliberal»).

El objetivo del presente ensayo consistió en rastrear la presencia del discurso antiestatal o de reducción del Estado en Colombia a través de los programas de gobierno o Planes Nacionales de Desarrollo (PND) entre 1979 y 2026. Para ello, se presenta en una primera parte una serie de datos con relación al tamaño del Estado colombiano. Con ello, se observa que este tamaño, medido en niveles de empleo y gasto públicos, ha sido siempre más bien pequeño en el caso de Colombia. Luego, en la segunda parte, se pasa en revista los Planes Nacionales de Desarrollo que guiaron las acciones gubernamentales de Colombia entre 1979 y 2023, incluyendo las propuestas programáticas de los principales candidatos presidenciales para los comicios de 2026. Se concluye con una interpretación de estas narrativas alrededor del lugar del Estado en Colombia.

Este análisis se inscribe en el marco de las narrativas de política pública (Narrative Policy Framework) y del análisis narrativo de políticas (Narrative Policy Analysis), que articulan el volumen colectivo del que forma parte. Desde esa perspectiva, los Planes Nacionales de Desarrollo no son simplemente documentos técnicos: son relatos que construyen villanos (la burocracia ineficiente, el Estado sobredimensionado), víctimas (el contribuyente, el mercado bloqueado) y héroes (el gestor eficiente, el ciudadano emprendedor). Colombia ofrece un caso singular dentro de ese marco: las narrativas antiestatales circularon y se institucionalizaron en un contexto donde el «villano» era, empíricamente, mucho más pequeño de lo que el relato suponía.

1. El tamaño del Estado

En el caso de América Latina, hasta la década de los 80 del siglo XX existía un consenso para considerar necesario ampliar la intervención estatal, con el fin de favorecer el «Desarrollo» y la «Modernización», de manera directa o mediante una regulación pública adecuada de la economía y de los servicios públicos. Particularmente a través de la estrategia de la CEPAL de sustitución de las importaciones, se concibió el Estado como el motor del desarrollo. Esta situación se refleja claramente en las estadísticas del empleo público en toda la región, Colombia incluida. Para este caso, se consta por ejemplo que el número de empleados públicos total (nacional, departamental, municipal) pasó de 134 253 en 1958 a 701 385 en 1986, aunque con una tasa de crecimiento que se reduce drásticamente desde 1980 (ver gráfica 1), como consecuencia de la crisis de la «década perdida».



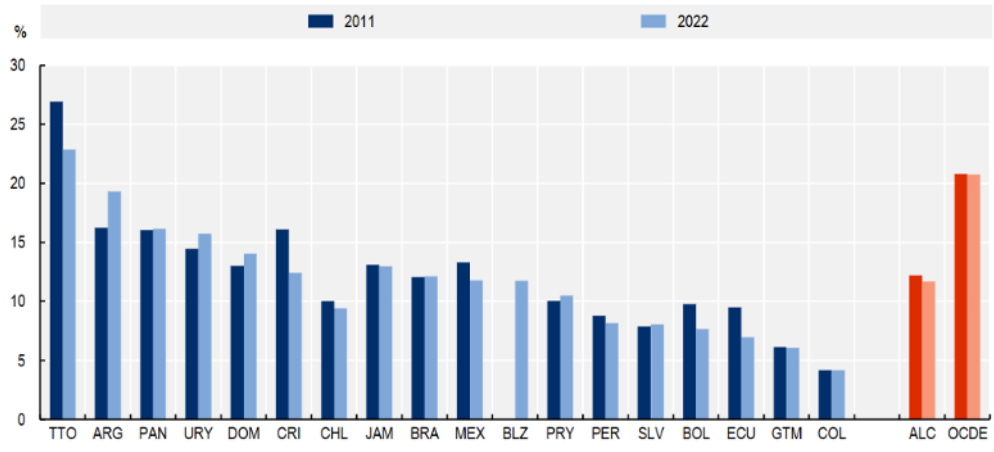
Gráfica 1: Tasa de crecimiento anual del empleo público, Colombia (1976-1986) (Fuente: Londoño *et al.* 2023, 189)

Según Londoño *et al.* (2023, 193), el aparato estatal colombiano creció considerablemente a pesar de seguir siendo pequeño en relación con la población: «entre 1958 y 1991, el Estado colombiano pasó de tener cerca de 134 000 empleados a 930 000, incremento que, relativamente, equivale casi a un 600%, en el lapso de 33 años. Sin embargo, en relación con el aumento de la población nacional, el empleo público mantuvo una baja proporción, aunque esta pasó de cerca del 1% en 1964 a 2,5% en 1991», cifra que representa aproximadamente entre el 7 y 8% del empleo total.

El año 1991 es particularmente importante para Colombia, ya que marca una transformación institucional con la entrada en vigor de la Nueva Constitución Política, en reemplazo de la de 1886, la cual adoptó simultáneamente el carácter subsidiario del Estado en materia de servicios públicos (art. 365) y mayores obligaciones al Estado en cuanto a derechos humanos (Título II). Desde ese entonces el empleo público continuó creciendo, aunque a un ritmo lento. Así, pasó de aproximadamente 1 millón en 1995 representando entre 8 y 9% del empleo total, a 1,68 millones en 2025, pero representando una cifra inferior al 6% del empleo total (Gráfica 2).

De manera general, estos datos permiten considerar que Colombia tiene un Estado pequeño tanto en comparación regional como en relación con los países miembros de la OCDE (OECD 2024). En este sentido, Colombia dispone de un Estado que ha crecido de manera moderada durante las últimas décadas en empleo público, siguiendo siendo también pequeño en relación con los Estados latinoamericanos: Colombia dispone de un porcentaje de empleo público a la mitad del promedio regional (<6% vs. >12%), e incluso inferior a un país tal como Guatemala. Por ejemplo, con una población similar, Argentina casi cuadruplica a Colombia en empleo público como porcentaje del empleo total (Gráfica 2).

Gráfica 2: Empleo del sector público como porcentaje del empleo total, 2011 y 2022

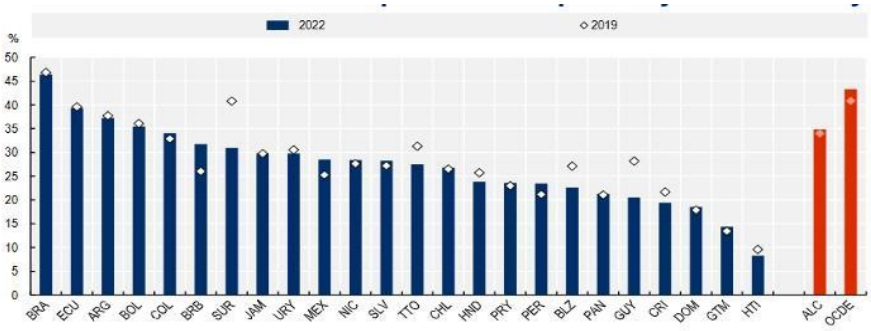


Fuente: ILOSTAT (base de datos) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Empleo por sexo y sector institucional.*

StatLink https://stat.link/1kyfeb

Otra manera de medir el tamaño o peso del Estado en la sociedad consiste en comparar el gasto público en relación con el PIB del país. En este caso, a pesar de su tamaño reducido, el gasto del Estado colombiano representa una tercera parte del PIB del país como lo indica la Gráfica 3. A su vez Colombia ocupa un lugar cerca al promedio en la región en gasto per cápita, lejos de Argentina que ocupa el primer puesto en gasto per cápita (Gráfica 4):

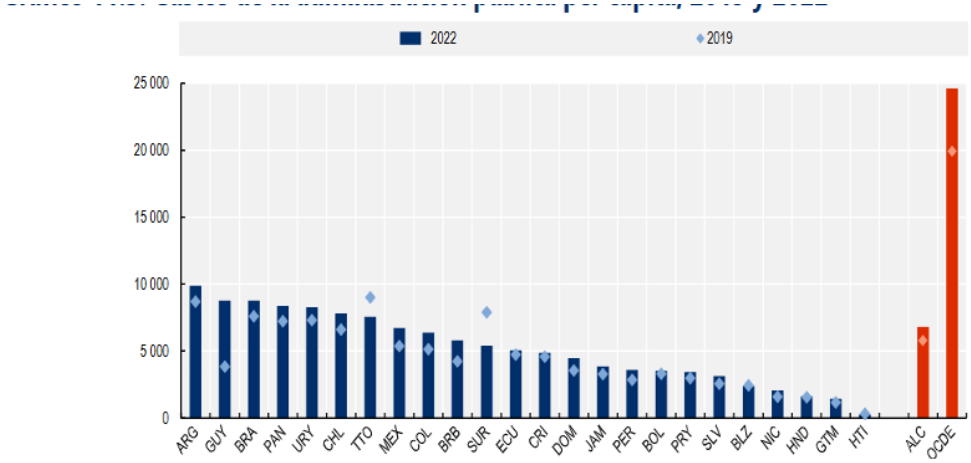
Gráfica 3: Gasto de las administraciones públicas como porcentaje del PIB, 2019 y 2022



uentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial (informe WEO) (octubre de 2023); atos para el promedio de la OCDE: Estadísticas de las Cuentas Nacionales de la OCDE (base de datos).

StatLink https://stat.link/j32gli

Gráfica 4: Gastos de la administración pública per cápita, 2019 y 2022

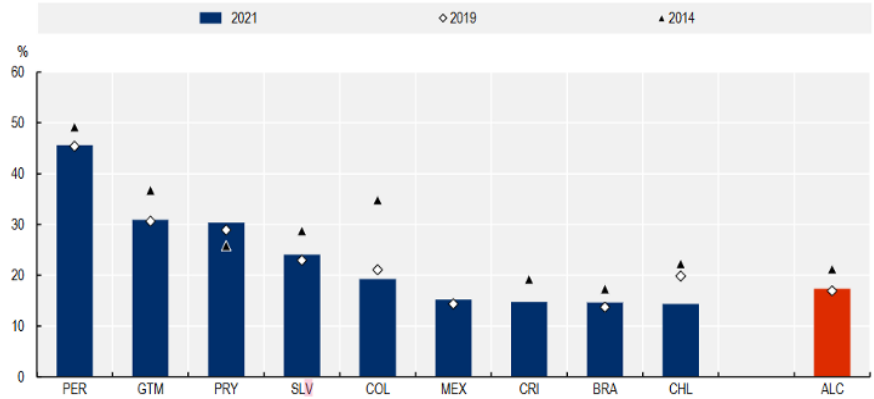


Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial (informe WEO) (octubre de 2023); datos para el promedio de la OCDE: Estadísticas de las Cuentas Nacionales de la OCDE (base de datos).

StatLink https://stat.link/c4m581

Si bien el gasto público per cápita del Estado colombiano, resulta relativamente elevado, la gráfica 5 indica que este gasto se realiza de manera importante a través de procesos de contratación o tercerización (prestación de servicios). Sin embargo, los datos muestran que estos procesos de contratación han ido en disminución importante desde 2014 pasando de aproximadamente una tercera parte del gasto total en 2014 a una quinta parte en 2021 (Gráfica 5). Situación que se nota igualmente en porcentaje del PIB (Gráfica 6)

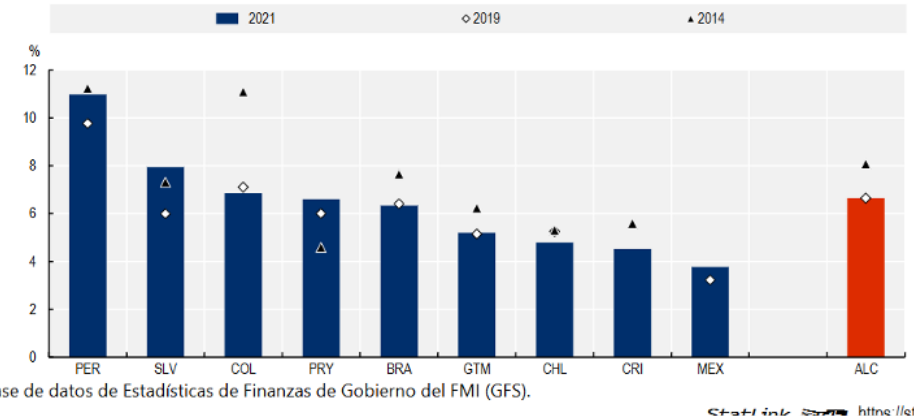
Gráfica 5: Gasto del gobierno en contratación pública como porcentaje del gasto total del gobierno, 2014, 2019 y 2021



Fuente: Base de datos de Estadísticas de Finanzas de Gobierno del FMI (GFS).

StatLink https://stat.link/3a4o9k

Gráfica 6: Gasto del gobierno en contratación pública como porcentaje del PIB, 2014, 2019 y 2021



Fuente: Base de datos de Estadísticas de Finanzas de Gobierno del FMI (GFS).

Sin embargo, y a pesar del tamaño reducido del Estado colombiano, a partir de «finales de la década de los setenta, en un contexto internacional de crisis, empezaron a hacerse sentir vientos de cambios sobre el papel del Estado y críticas sobre su tamaño. Se criticó su gigantismo, su burocratización, su ineficiencia y se le responsabilizó por el estancamiento de la economía mundial. La «década perdida» de los años ochenta en América Latina sirvió de contexto general para contemplar la necesidad de una reforma del Estado» (Roth 2023, 51).

Con estos datos se puede concluir que Colombia dispone de un Estado pequeño en número de funcionarios públicos en relación con su población, pero con un peso económico (% gasto PIB) relativamente importante, mediano, en el contexto regional. Esta situación refleja la situación de una economía mixta en donde el Estado colombiano es de tamaño reducido y gasta mediante contrataciones de instituciones privadas (Gráficas 5 y 6), particularmente en salud, educación y otros servicios sociales como consecuencia de las obligaciones derivadas de la Constitución de 1991. De modo que las posibilidades de implementar políticas de privatización son relativamente limitadas por la talla reducida

del Estado colombiano.

2. Las narrativas estatales

Con este contexto vamos a considerar la presencia de narrativas políticas relativas al tamaño del sector público y al rol o concepción del Estado en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del país desde 1980 hasta el último plan de 2023. Estos Planes son documentos oficiales que constituyen la hoja de ruta de cada gobierno para 4 años. Finalmente, cerraremos con los discursos preelectorales de los principales candidatos presidenciales cuyo ganador entrará en función en agosto del 2026.

Este periodo de 45 años está conformado por una sucesión de 12 Planes Nacionales de Desarrollo que fueron las hojas de ruta programáticas de 10 presidentes, todos elegidos democráticamente. El último siendo el presidente actual, Gustavo Petro, quien terminará su periodo presidencial el próximo 7 de agosto de 2026.

De forma esquemática, a partir de las narrativas relativas al rol del Estado y de la gestión pública se puede dividir este periodo de casi medio siglo en 5 periodos que acompañaron un cambio de referencial en materia de concepción de la gestión pública y de papel del Estado (Roth, 2023): un periodo de Estado desarrollista (1979-1990), luego de un Estado en transición (1990-1994), seguido por un largo tercer periodo de Estado neoliberal asumido con distintos matices (1994-2010), seguido por un periodo de retorno moderado del Estado, en una versión neoinstitucional o neoreguladora, (2010-2022), para llegar al periodo actual con el retorno hacia un Estado neo-interventor (2022-2026). Como le veremos para concluir, este retorno del Estado está marcando profundamente los debates en la campaña presidencial actualmente en curso.

1) 1979-1990: Estado desarrollista

El primer periodo está cubierto por tres PND y tres presidentes durante la década de los años ochenta. Los planes de Turbay Ayala (Plan de Integración Nacional, 1979–1982), Belisario Betancur (Cambio con Equidad, 1983–1986) y Virgilio Barco (Plan de Economía Social, 1987–1990). Estos Planes promueven una lógica similar en relación con el rol del Estado: el Estado como motor del desarrollo. Refleja el modelo del Estado cepalino que promovía el desarrollo mediante inversión directa en sectores considerados estratégicos como la infraestructura, la energía y las telecomunicaciones, y favorece la industria nacional mediante aranceles y sustitución de importaciones.

En esta perspectiva del Estado desarrollista, el tamaño del Estado se considera insuficiente frente a las brechas sociales y regionales. El gasto público en obras y subsidios se concibe como palanca del crecimiento. La planificación centralizada, a cargo del Departamento Nacional de Planeación, aparece como legítima y técnicamente deseable. Durante este periodo, la discusión principal, no se centra alrededor del tamaño del Estado o en la oposición entre Estado y mercado, sino entre centralización y descentralización, buscando encontrar el equilibrio o el balance adecuado entre la autonomía municipal y la capacidad rectora del Estado central. El final del periodo cepalino, la década de los ochenta, estará todavía marcado por un crecimiento del Estado,

aunque a un ritmo inferior a las décadas pasadas (gráfica 1), y por una importante reforma política en 1983 que conlleva, de manera un tanto paradójica o contradictoria, a una descentralización política, con la elección popular de los alcaldes, pero manteniendo una centralización administrativa.

2) 1990-1994: Estado en transición

El segundo período estará marcado por el impacto de las transformaciones internacionales ya señaladas y una coyuntura nacional de un acuerdo parcial de paz con ciertos grupos alzados en armas, lo que llevó a la aprobación de una nueva Constitución Política en 1991 en reemplazo de la Constitución centralista de 1886. En este mismo periodo, el discurso antiestatal llegará con fuerza para exigir un viraje hacia políticas públicas neoliberales y la introducción de los principios de gestión privada en la administración pública (New Public Management, NPM o Nueva Gestión Pública, NGP) generando un llamado a la realización de una Reforma del Estado para reducir las intervenciones públicas y la burocracia. Sin embargo, esta reforma del Estado estará a su vez contrabalanceada por las nuevas obligaciones constitucionales en materia de derechos sociales y ambientales en particular.

De este modo, el plan de César Gaviria (La Revolución Pacífica, 1990–1994) se caracteriza por dos procesos simultáneos contradictorios. De un lado, la apertura económica con la cual el Estado abandona explícitamente su rol de asignador de recursos mediante una protección arancelaria e introduce una lógica de apertura a la competencia internacional alineada con el Consenso de Washington. El mercado pasa a ser el principal mecanismo de orientación económica, y el Estado debe limitarse a crear condiciones propicias a éste, es decir no debe sustituir al mercado.

Pero, por otro lado, la Constitución de 1991, procedió a ampliar masivamente los derechos sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social) como derechos fundamentales exigibles. Así de manera paradójica, se aumentan las obligaciones del Estado en contravía del paradigma económico dominante que sugiere reducirlo. Así, El PND de Gaviria habla de un Estado «moderno, eficiente y descentralizado». Se lo concibe como un Estado regulador más pequeño en producción directa, pero más activo en regulación, y obligado a financiar nuevos derechos sociales. Esta contradicción estructural atravesará todos los planes posteriores.

3) 1994-2010: Estado neoliberal

Este largo periodo corresponde al auge progresivo del periodo neoliberal y al inicio de su declive. Los dos primeros Planes (El Salto Social, Ernesto Samper, 1994–1998, Cambio para Construir la Paz, Andrés Pastrana, 1998–2002) si bien aceptan la apertura económica, sus orientaciones ideológicas divergentes se reflejaron en sus propuestas políticas. Samper, de orientación socialdemócrata moderada, promoverá una mayor redistribución social con una mayor inversión pública en capital humano, una focalización del gasto en los más pobres y un Estado activo en la política social en el marco del Estado Social de Derecho promovido desde la nueva constitución. Sin embargo, la crisis fiscal de 1999 obligará a su sucesor, el conservador Pastrana, a intentar

articular una austeridad en materia de expansión estatal con un intento, fracasado, de resolver el conflicto armado interno mediante una paz negociada.

A estos Planes le siguen dos periodos (y dos Planes: Hacia un Estado Comunitario, 2002–2006, y Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006–2010) del presidente Álvaro Uribe Vélez. Serán el tiempo de mayor auge de la implementación de la Nueva Gestión Pública. El llamado «Estado Comunitario» que promueve Uribe se define como un «Estado participativo que involucre a la ciudadanía […]. Un Estado gerencial que invierte con eficiencia […]. Y un Estado descentralizado» (PND, Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, «Objetivos», p. 17). El concepto de «Estado Comunitario» combina una retórica antipolítica, populista y anti-Estado burocrático con una importante expansión del pie de fuerza militar y policial (Política de Seguridad Democrática) para enfrentar los desafíos de seguridad pública impuestos por el conflicto armado interno. Discursivamente, el Estado bajo los gobiernos de Uribe crece en defensa y seguridad y se contrae en administración central. En política social, se consolidan programas de transferencias condicionadas (Familias en Acción) a través de la contratación pública tercerizada. Así el Estado no provee servicios directamente, sino que busca subsidiar la demanda individual a través de numerosas empresas privadas y del tercer sector.

4) 2010-2022 : Estado neoinstitucional

Los dos planes de Juan Manuel Santos (Prosperidad para Todos, 2010–2014, y Todos por un Nuevo País, 2014–2018) y el de Iván Duque (Pacto por Colombia*,* Pacto por la Equidad, 2018–2022) comparten, a pesar de ser ideológicamente divergentes (Santos de origen social-liberal, cercano a la Tercera vía de Tony Blair, con el lema: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario, Duque de origen conservador y cercano a Uribe), los dos reconocen el rol redistributivo del Estado y se inscriben en la perspectiva neoinstitucional, que implica el reconocimiento a la importancia de las instituciones, i.e. el Estado, y de las reglas para permitir el buen funcionamiento de los mercados. Se otorga un papel relevante, neoregulador, al Estado. Con sus PND respectivos, Santos busca ampliar la presencia del Estado en los territorios en zonas históricamente abandonadas por el Estado. Mientras que Duque buscará poner el énfasis en el sector privado, la economía «naranja», el emprendimiento, las alianzas público-privadas y los incentivos tributarios. En general, y eso desde el periodo de Uribe, el concepto de eficiencia se volvió parte recurrente de la narrativa para legitimar la acción pública mediante un sector público austero.

5) 2022-2026: Estado neo-interventor

La llegada al poder de Gustavo Petro y de su Plan Colombia Potencia Mundial de la Vida, 2022–2026, marca una ruptura con la perspectiva dominante anterior que, desde 1990, prioriza el mercado sobre el Estado. El diagnóstico establecido por este PND es que el modelo aperturista generó dependencia extractivista, inequidad estructural y destrucción ambiental. De allí que el Estado debe intervenir activamente para transformar la matriz productiva.

Se considera como un fracaso la política aperturista neoliberal y se retoma el discurso de la necesidad de un Estado planificador y rector. En particular para la realización de una reforma agraria, avanzar hacia una transición energética mediante el fortalecimiento de

la empresa pública y la inversión directa en soberanía alimentaria. En específico, el gobierno emprendió también una reforma al sistema de salud mediante una estrategia de control directo por parte del Estado sobre las empresas privadas de intermediación (contratación pública). En este sentido, el tamaño del Estado se concibe como insuficiente para las transformaciones propuestas, y el gobierno genera algunos avances para aumentar el empleo público. Sin embargo, estos esfuerzos fueron en parte impedidos por el Congreso de la República dominado por partidos opuestos al presidente Petro. La reforma tributaria de 2022 buscó ampliar la base fiscal para financiar esa expansión, sin embargo, la situación fiscal y la oposición parlamentaria a reformas tributarias posteriores frenaron las ambiciones gubernamentales de crecimiento del Estado, el cual tuvo que usar a su pesar, al igual que sus predecesores, a la figura de empleos por prestación de servicios.

6) Campañas presidenciales de 2026: el Estado en debate

El periodo examinado muestra que, en el caso de Colombia, las narrativas acerca del papel del Estado han seguido las grandes narrativas de la época. Así se pasó del Estado motor del desarrollo a un periodo neoliberal, discursivamente antiestatal, que condujo a una reducción o más bien a un freno al crecimiento, en el caso de Colombia moderada, del Estado burocrático. Ante la dificultad de reducir drásticamente el empleo público, este fue sustituido parcialmente por una lógica de tercerización de los servicios públicos y sociales. Posteriormente, a partir de 2010 aproximadamente, en conformidad con el contexto internacional, se regresó progresivamente a un discurso legitimador de un retorno del Estado. El primer gobierno de izquierda en Colombia, de Gustavo Petro en 2022, representa así el momento de una relegitimación del Estado frente al mercado. Sin embargo, este discurso fue fuertemente criticado por la oposición de los partidos de la derecha tradicional y populista, argumentando el riesgo de «venezuelización» o «cubanización» de Colombia.

De modo que la elección presidencial de 2026 (31 de mayo y 21 de junio), tal vez por primera vez en el país, pone de manera directa en debate el tipo de Estado que se quiere para Colombia. Así a través de las tres campañas presidenciales que lideran las encuestas, Cepeda para la izquierda, Valencia para la derecha uribista y tradicional y De la Espriella para el populismo de derecha ultraconservadora, se juega el futuro del Estado. En términos analíticos, se trata de la disputa más nítida sobre el rol del Estado que ha tenido Colombia desde la Constitución de 1991. Los tres candidatos ofrecen tres concepciones radicalmente distintas, aunque cada una tiene raíces reconocibles en la historia de los PND que analizamos.

Iván Cepeda: el Estado popular

El programa esbozado por el candidato de la izquierda Iván Cepeda se titula *El poder de la verdad 2026 – 2030.* Con él, propone explícitamente continuar y hacer irreversibles las transformaciones sociales del gobierno Petro. En este sentido es un programa de consolidación de las propuestas del gobierno de Petro. Es decir, un gobierno claramente anti-neoliberal centrado un Estado interventor para permitir la profundización de la reforma agraria, el apoyo a la economía popular y una posible reforma constitucional, lograda a través de un Acuerdo Nacional basado en la movilización social y el poder

constituyente. Si bien no se encuentra, hasta ahora, una propuesta clara sobre el tipo de Estado, más allá de una calificación de Estado popular, el programa plantea una intervención más amplia del Estado en todos los ámbitos para favorecer a los más pobres y marginados. Propone una «austeridad republicana» para frenar la corrupción y el malgasto público, limitando o reduciendo los altos sueldos de los funcionarios públicos y facilitando las contrataciones públicas con organizaciones populares. Plantea un Estado cuya legitimidad se refunda continuamente desde abajo, y no mediante pactos acordados entre las élites económicas y políticas tradicionales.

Paloma Valencia: Estado austero y subsidiario

Paloma Valencia, heredera de una familia ligada a la política tradicional, propone con su borrador de Plan Colombia Más Grande un Estado que, de una cierta forma, retoma las propuestas de su mentor Alvaro Uribe. Se trata de un Estado austero, al servicio de la gente, con menos burocracia, más inversión social y un ejercicio de la política que se promete sin corrupción ni clientelismo. En concreto, la propuesta propone reducir el Estado a 12 ministerios (de 19 actuales), con una reducción del 20% de cada cartera, destinando los ahorros a inversión social. Valencia defiende así la reducción del tamaño del Estado y a su vez la promoción de la libertad individual: «La libertad es que usted escoja su sistema de salud, su sistema pensional, que las familias pobres y vulnerables de Colombia tengan el mismo derecho que tiene un colombiano con ingresos. Escoger el colegio y la universidad de sus hijos». Se trata de un Estado que delega en el individuo la gestión de su propio bienestar. Retoma igualmente las narrativas neoliberales tradicionales y tecnocráticas que consideran que el Estado es ante todo el garante del orden y que regula técnicamente el mercado para permitir un adecuado desarrollo nacional.

Valencia representa una suerte de síntesis entre el Estado gerencial de Uribe (eficiencia, seguridad, confianza inversionista) y el Estado facilitador de los planes Santos-Duque (subsidiariedad, libertad individual, mercado). En este sentido no es un retroceso simple al uribismo: incorpora el lenguaje de la equidad y la inversión social, pero los subordina al orden y al mercado como condiciones previas. Es un modelo cercano al *homo economicus* institucional: el ciudadano como actor racional que elige bienes y servicios en mercados bien diseñados con el apoyo del Estado si fuera necesario.

Abelardo De la Espriella: El Estado autoritario popular

De la Espriella, que se define como representante de quienes nunca han vivido del Estado, nunca han dejado de pagar impuestos, nunca se quejan y salen a trabajar, representa la opción populista de derecha proponiendo un «patriotismo constitucional». Su programa, denominado Colombia, Patria Milagro, se articula alrededor de principios como la familia, el trabajo, la fe, la propiedad privada y la seguridad para impulsar el desarrollo nacional con 12 proyectos «milagros». Para él la legitimidad del Estado no proviene del contrato social progresista (Cepeda) ni de la eficiencia técnica (Valencia)

sino de los valores morales y religiosos de la familia como núcleo de la nación. Se sitúa en cercanía con Trump, Milei y Bukele.

De manera concreta, De la Espriella propone reducir el Estado en un 40%. Al recortar el Estado y combatir la corrupción, calcula poder ahorrar hasta ochenta billones de pesos al año, comprometiéndose a reducir impuestos y promover la inversión extranjera. El programa hace también énfasis en la seguridad y el orden, planteando un plan de choque de 90 días orientado a recuperar el control del territorio mediante una ofensiva militar y policial. De la Espriella propone también la construcción de diez mega cárceles administradas por privados, y una alianza renovada con Estados Unidos e Israel para dotar a la Fuerza Pública de tecnología avanzada.

Propone también gobernar los cuatro años desde cada uno de los 32 departamentos de la patria, sin salir de Colombia, con un puesto de mando unificado rotativo, resolviendo directamente los problemas de cada región. Esta es una concepción presidencialista y caudillista del Estado: la presencia territorial no es institucional sino personal. El Estado llega porque el presidente llega, no porque las instituciones funcionen.

En suma, De la Espriella representa una versión radicalizada del modelo neoconservador-gerencial, con elementos populistas que lo distinguen del uribismo clásico. Comparte con Uribe el Estado mínimo en economía y máximo en seguridad. Su «capitalismo popular» recuerda el discurso de Duque sobre emprendimiento, pero lo radicaliza: el Estado no facilita ni articula, simplemente se aparta y deja que el mercado y la familia generen bienestar. En su visión, el Estado es percibido como un obstáculo a remover, no como un instrumento a optimizar. En este sentido, representa la narrativa más antiestatal o, más bien, de reducción más radical de su presencia, que se ha formulado en Colombia. Una propuesta que busca articular la motosierra de Milei con la política de seguridad de Bukele.

Así, la campaña de 2026 aparece como la primera en la historia reciente de Colombia donde la concepción del Estado es el eje explícito de la disputa electoral y no solo un telón de fondo que reproduce narrativas dominantes globalmente. Cepeda propone un Estado que se construye con el pueblo y lo hace sujeto de política. Valencia propone un Estado que se retire para que el individuo decida. De la Espriella propone una versión más radical de la propuesta de Valencia, con un Estado drásticamente reducido y que delega toda la responsabilidad en la familia y el mercado.

Conclusión

El análisis de los planes muestra que las propuestas antiestatales, o más bien de reducción de sus intervenciones, promovidas por la narrativa neoliberal de los años 80 y 90 del siglo pasado, se encontraron con un contexto relativamente adverso en Colombia. Primero, el Estado tenía ya una dimensión reducida en Colombia y el cambio constitucional de 1991 obligó al Estado, en sentido contrario, a intervenir más para garantizar derechos civiles, sociales y ambientales.

Igualmente, la ideología antiestatal se enfrentó en Colombia a una situación en donde perdura, con intensidades variables según el momento, un conflicto armado que hace necesaria o legítima la presencia o reforzamiento militar del Estado. Adicionalmente, permanece también una narrativa de abandono por parte del Estado de poblaciones y territorios apartados o marginalizados por exceso de centralismo y problemas recurrentes de corrupción. Esta doble situación, de seguridad pública y de abandono territorial, dificultará probablemente el éxito de una narrativa antiestatal.

Las elecciones de 2026 se presentan entonces como históricas. El electorado colombiano tendrá que escoger entre tres narrativas muy diferenciadas con relación al lugar del Estado en la sociedad: Estado interventor y popular de izquierda, Estado neoliberal asumido de derecha tradicional, o Estado popular de derecha, neoliberal y caudillista. Respuesta el 21 de junio de 2026.

Referencias

Cepeda, I. (2026). *Programa de gobierno 2026–2030* [Programa de gobierno]. Movimiento Pacto Histórico. https://www.movimientopactohistorico.co/programa-gobierno

De la Espriella, A. (s.f.). *Colombia, patria milagro*. Defensores de la Patria. https://defensoresdelapatria.com/colombia-patria-milagro/

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022*. https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx

Londoño, R., Saidiza, O., y Salinas, O. (2023). La creación de los organismos del servicio civil en Colombia. En P. Sanabria Pulido y S. Leyva (Eds.), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 133–197). Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo; Ediciones Uniandes; Departamento Administrativo de la Función Pública; EAFIT.

OECD. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es

Roth Deubel, A.-N. (2023). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. En P. Sanabria Pulido y S. Leyva (Eds.), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 31–68). Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo; Ediciones Uniandes; Departamento Administrativo de la Función Pública; EAFIT.

Sanabria Pulido, P., y Leyva, S. (Eds.). (2023). *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo; Ediciones Uniandes; Departamento Administrativo de la Función Pública; EAFIT.

Valencia, P. (s.f.). *Propuestas*. Paloma Valencia. https://palomavalencia.com/propuestas

Capítulo 6

La narrativa antiestatal (y antipopular) de los gobiernos neoliberales en México

Rodolfo Canto Sáenz[7]

Resumen

Este artículo analiza la narrativa antiestatal desplegada por los gobiernos neoliberales en México entre 1988 y 2018, entendida no como una retórica estridente sino como un dispositivo ideológico sutil y persistente orientado a minimizar el rol del Estado y subordinar el interés público al interés privado. El trabajo muestra cómo esta narrativa legitimó procesos de privatización, desregulación y contención salarial que deterioraron de manera sostenida las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras. Asimismo, examina la ofensiva estatal contra las organizaciones obreras, campesinas y urbano-populares, cuyo desmantelamiento debilitó la capacidad de acción colectiva y profundizó la fragmentación social. A partir del análisis de políticas laborales, de seguridad social y de la reconfiguración de la sociedad civil, se sostiene que la narrativa antiestatal fue, en los hechos, una narrativa antipopular. La conclusión es que, más allá de sus formas discursivas moderadas, esta narrativa produjo efectos estructurales duraderos en desigualdad, pobreza y gobernabilidad democrática.

Palabras clave: narrativa antiestatal; neoliberalismo; México; políticas laborales; movimientos sociales.

Abstract

This article examines the anti-State narrative deployed by neoliberal governments in Mexico between 1988 and 2018, understood not as an explicit or radical discourse but as a subtle and persistent ideological framework aimed at minimizing the role of the State and subordinating public interest to private interest. It shows how this narrative legitimized privatization, deregulation, and wage containment policies that steadily undermined the living conditions of the working majority. The study also analyzes the State-led offensive against labor, peasant, and popular organizations, whose dismantling weakened collective action and deepened social fragmentation. Through the analysis of labor policies, social security reforms, and the

[7] [8] Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPS/UNAM), Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Ciencia Política por la FCPS/UNAM. Es Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán (FE/UADY), institución en la que también se desempeñó como Director de la Facultad de Economía y Coordinador de Extensión, y es asimismo profesor de políticas públicas en el Posgrado de la FCPS/UNAM. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Sevilla, la Universidad Nacional del Paraguay y la Universidad Internacional de Andalucía, entre otras instituciones. Cuenta con experiencia en los sectores público y privado, y ha integrado consejos consultivos de dependencias de los tres ámbitos de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil. Sus principales áreas de investigación son políticas públicas, democracia e inclusión social. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel II. ORCID: 0000-0001-6812-4155

redefinition of civil society, the article argues that anti-State discourse functioned as an anti-popular narrative in practice. It concludes that, despite its moderate rhetoric, this narrative generated long-lasting structural effects on inequality, poverty, and democratic governability.

Keywords: anti-State narrative; neoliberalism; Mexico; labor policies; social movements.

1. Introducción[8]

Los sucesivos gobiernos del periodo neoliberal en México (1988-2018) nunca adoptaron una fraseología radicalmente antiestatal. No blandieron una motosierra para destruir al Estado o cosas por el estilo, pero tampoco necesitaron del espectáculo mediático para emprender una sistemática ofensiva contra el Estado que en pocos años desmanteló áreas esenciales para la dignidad humana como las pensiones y jubilaciones, que fueron privatizadas, o recortó aún más el gasto social, ya de por sí reducido incluso frente a estándares latinoamericanos. Simultáneamente, esos gobiernos desmantelaron o desalentaron la construcción de organizaciones independientes de obreros, campesinos y colonos populares para neutralizar su oposición al programa neoliberal que, bien lo sabían, implicaba la exclusión y pauperización de las mayorías.

Sin los desplantes efectistas de un Milei o un Bolsonaro, los gobernantes del periodo neoliberal, desde Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), adoptaron una narrativa antiestatal más sutil, pero probablemente más eficaz, articulada alrededor de la idea del *adelgazamiento* del Estado. Salinas impulsó esta idea para justificar, tanto los radicales procesos de privatización o liquidación de empresas públicas, como la renuncia a regular grandes sectores de la actividad económica, dejándolos al arbitrio de las fuerzas del mercado.

A diferencia de otros países, donde el modelo neoliberal fue impuesto por dictaduras represivas, como en Chile, o por el arribo al poder de gobiernos radicales de derecha, como el de Margaret Thatcher en el Reino Unido, la transición neoliberal en México se dio en los interiores del mismo Estado surgido de la Revolución Mexicana, sin grandes conflictos ni sobresaltos y, sobre todo, sin oposición del movimiento obrero organizado,

[8] [9] Una parte sustancial de esta ponencia se retomó de mi trabajo *"Social movements, civil society and public policy. Towards the organization of subaltern groups in Mexico"* (Canto-Sáenz, 2025).

incorporado a las filas del partido hegemónico desde los años 30. Este hecho es de la mayor relevancia para entender la profundidad del programa neoliberal en el país y su dilatada permanencia, sin parangón en América Latina y el resto del mundo occidental (Baab, 2001).

Entre los rasgos inusuales de la transición neoliberal en México, Fourcade y Babb (2002) destacan los siguientes: un régimen político con partido hegemónico y débiles instituciones democráticas; fuerte corporativismo, que subordinó a los movimientos obreros y campesinos al control del Estado, y una poderosa presidencia sin frenos ni contrapesos que centralizaba todo el poder. Estos rasgos, concluyen las autoras, aislaron a los tecnócratas neoliberales de presiones políticas y les permitieron implementar las reformas más rápidamente de lo que toleraban las democracias consolidadas. Incluso en otros países no industrializados con tradiciones democráticas más fuertes, las transiciones neoliberales no fueron tan rápidas, ni tan completas, ni tan tecnocráticas como lo fueron en México. Ni tampoco tan duraderas, podría agregarse a lo escrito por las autoras en los albores del siglo XXI.

2. El programa neoliberal en México

Las reformas estructurales que llevaron a la práctica el programa neoliberal en México se iniciaron a mediados de los años 80, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, lideradas por su conspicuo secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, quien sucedería a De la Madrid en la Presidencia de la República. La tesis de adelgazar al Estado para devolverlo a sus funciones de rector de la economía, antes que actor directo, está presente en todo el ideario neoliberal. Esta idea-fuerza atraviesa todas las razones y argumentos que emplea Salinas (2000) para justificar, tanto los radicales procesos que emprendió de privatización o liquidación de empresas públicas (el adelgazamiento en sí), como la renuncia del Estado a regular grandes sectores de la actividad económica, dejándolos al arbitrio de las fuerzas del mercado, o la privatización de la seguridad social.

En el programa neoliberal era inaceptable, por ejemplo, que las tierras ejidales estuvieran al margen de las relaciones mercantiles; había que reformar la Constitución para incorporarlas al mercado, y eso fue lo que hizo Salinas: modificar el artículo 27 constitucional para legalizar su venta a inversionistas nacionales y extranjeros. Incluso la seguridad social fue mercantilizada con la creación de las administradoras privadas de

fondos para el retiro.

Pero el adelgazamiento del Estado no se limitaba a la esfera económica: su correlato, pretendidamente democratizador, era el fortalecimiento de la sociedad civil. En palabras de Salinas, el nuevo *liberalismo social*[9] puso énfasis en terminar con la presencia excesiva del Estado en la sociedad para avanzar hacia una meta que consideraba esencial: liberar a las fuerzas sociales del control del Estado. Para alentar lo que él llamaba avance democrático, "una prioridad era el fortalecimiento de la sociedad civil" (Salinas, 2000: 72).

La liberación de las fuerzas sociales del control estatal, en la visión de Salinas, se extendía a las relaciones obrero-patronales. La reforma del Estado en ese ámbito, significaba empezar a cancelar la tutela del gobierno sobre las organizaciones obreras: los sindicatos, como grandes asociaciones de la sociedad civil, requerían pasar a la acción directa, sin mediación del Estado. El programa neoliberal propuso que las relaciones laborales se dieran al margen de la intervención gubernamental: disminuir la reglamentación en cuestiones obreras eliminando las regulaciones excesivas e introduciendo otras que no limitaran la libertad de producción ni la libertad sindical. A mayor libertad empresarial, sostiene Salinas, correspondía mayor libertad sindical. Así, el liberalismo social "planteó que la conciliación y el arbitraje en cuestiones laborales fueran optativas" (Salinas, 2000: 79).

De este modo, con la pretendida liberación de las fuerzas sociales en el ámbito de las relaciones obrero-patronales, el Estado renunciaba a su papel de mediador en el conflicto social y preparaba el terreno para el profundo deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, acumulado en las últimas décadas.

Salinas equiparaba la sujeción del movimiento obrero al partido hegemónico, vieja herencia del corporativismo mexicano, con la necesaria intervención del Estado en la regulación de las relaciones laborales, algo enteramente distinto. En la práctica no ocurrió lo que el expresidente pregonaba: el movimiento obrero permaneció bajo la tutela del partido y, ya sin el contrapeso del discurso obrerista del viejo Estado posrevolucionario

[9] Con este concepto, retomado del político mexicano Jesús Reyes Heroles y presuntamente inspirado en el liberalismo mexicano del siglo XIX, Salinas intentaba marcar su distancia del neoliberalismo a secas, ya desacreditado por la época en que escribió su libro. El legado de Salinas contradice este intento.

que había mediado las relaciones obrero-patronales, los sindicatos, ajenos a todo atisbo de democracia interna, aceptaron de facto el programa neoliberal y de hecho se convirtieron en auténticos protectores de los intereses patronales.

Por lo demás, a lo largo de todo el periodo neoliberal, el Estado mexicano nunca dejó de intervenir en las relaciones obrero-patronales y en el mercado de trabajo. A través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, mantuvo constante su política de deprimir los salarios mínimos con aumentos que los mantuvieron sistemáticamente por debajo de la línea de pobreza. Al ser los incrementos a los salarios mínimos un obligado referente de las negociaciones contractuales, las remuneraciones al trabajo y la participación de los salarios en el ingreso nacional regresaron al nivel que habían tenido en los años 30.

En realidad, los bajos salarios eran un componente esencial del modelo, al fungir como variable de control de la inflación y como factor de competitividad para atraer inversiones al país. Semejante política salarial se mantuvo vigente hasta el final del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), a pesar de sus implicaciones profundamente negativas en materia de pobreza y desigualdad. La contención salarial mantenida en todo el prolongado periodo neoliberal es quizá el mejor ejemplo de un objetivo tecnocrático que se desentiende de sus implicaciones sociales y se presenta además como un avance democratizador[10].

Otro ejemplo es la privatización parcial de la seguridad social. El secretario de Hacienda del gobierno salinista, Pedro Aspe, propuso crear un sistema privado de pensiones con cuentas individuales, cuyo objetivo declarado era aumentar el ahorro interno. En 1992, el Legislativo aprobó modificaciones a las leyes del Seguro Social y del Infonavit que posibilitaron la creación del *Sistema de Ahorro para el Retiro*, en cuyos términos los patrones aportarían cuotas de 2% sobre el salario base por concepto de retiro, que se depositarían en cuentas individuales. El manejo de estas cuentas quedaría posteriormente a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), en manos privadas. La verdadera razón del cambio fue puesta en relieve por Guillermo Ortiz Martínez, exdirector del Banco de México, citado por Salinas: Con la creación del SAR, "México

[10] Un ejemplo de esta insensibilidad fue la declaración de Ernesto Cordero, secretario de Hacienda del gobierno de Felipe Calderón, en el sentido de que con seis mil pesos mensuales una familia mexicana podía contratar créditos para vivienda y automóvil y pagar las colegiaturas de sus hijos en escuelas privadas (El Universal, 22 de febrero de 2011), cuando por entonces la línea de pobreza por ingresos para una familia de cuatro personas era de diez mil pesos (CONEVAL, 2022).

se anticipa a la problemática que hubiera enfrentado en las próximas décadas como consecuencia del significativo incremento que ocurrirá en el número de pensionados producto de la explosión demográfica de años anteriores"[11].

Quitar al Estado la carga de las pensiones y trasladarla a los propios trabajadores y sus patrones era la verdadera razón del cambio. La generación de ahorro interno, si bien importante, era en realidad un objetivo secundario. En vez de buscar opciones fiscales para financiar la seguridad social de los trabajadores, lo que era y sigue siendo posible (Levy, 2017; Antón y Hernández, 2017), se optó por una solución de mercado inspirada en el modelo chileno, que condena a los trabajadores que se retiren con pensiones pagadas por las administradoras privadas a percibir ingresos de entre 40 y 15% de su último salario.

Un antecedente del estallido social de 2019 en Chile fueron las protestas multitudinarias de los pensionados con el sistema privado porque lo que reciben no es suficiente para sostener una vida digna, entre otras cosas por las altas comisiones que cobran las administradoras privadas. En contraste con ese país, donde la privatización de las pensiones fue impuesta por una cruenta dictadura, en México la tecnocracia neoliberal pudo hacerlo en el marco de un formal Estado democrático de derecho, sin mayor oposición (Chinas, 2007; Esquivel, 2017).

La filosofía del interés particular

Acaso la más sutil, pero más perniciosa manifestación de la narrativa antiestatal de los gobiernos neoliberales fue la igualación del interés privado al interés público, porque cuestionaba la idea misma del Estado como garante del interés general y legitimaba el individualismo egoísta y calculador que se extendió por toda la sociedad mexicana y conquistó incluso a las élites ilustradas y la academia.

En palabras de Aguilar, destacado intelectual cercano al gobierno, "el ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas". En contraste, "lo público es diverso de los individuos, pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus

[11] Salinas (2000: 30) escribe que su secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, se opuso a la propuesta de Aspe porque le preocupaba el hecho de que aumentaría los costos de nómina, restando competitividad al país. Si la propuesta se aprobaba, Serra sostenía que debían reducirse otras cargas fiscales para compensar los mayores costos de nómina

libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general" (Aguilar Villanueva, 1992: 28). Más todavía, tocaría a los privados definir lo público: "hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del Estado […] Por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general" (Aguilar Villanueva, 1992: 33).

Al reservar a los privados la definición de los asuntos de interés general, el interés público se igualaba al interés privado; lo público no iba más allá de los intereses particulares y tocaría a los privados decidir sus alcances: "muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos" (Aguilar Villanueva, 1992: 34, citado en Canto, 2023).

Entre otras derivaciones de esta concepción de lo público, la existencia misma de las clases sociales fue cuestionada. Lo público, afirma Aguilar Villanueva, "significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista como "nación", "pueblo", "clase", "masa", a la manera de la vieja visión rousseauiana […] Lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales […]" (Aguilar Villanueva, 1992: 34, citado en Canto, 2023).

Si las clases sociales no eran más que una entelequia colectivista, simplemente no había lugar para las políticas redistributivas de la riqueza y el poder entre ellas. Esta visión de la política pública, que soslayaba la existencia de las clases sociales y se limitaba a la arena pluralista de la sociedad civil organizada, fue compartida por la tecnocracia y los académicos cercanos al gobierno y tuvo implicaciones de largo plazo en la evolución de la pobreza y la desigualdad en el país. Al desentenderse de las clases y de las relaciones entre ellas, el Estado mexicano renunciaba de hecho a gestionar al conflicto social, abandonándolo a las fuerzas del mercado y preparando el terreno para el profundo retroceso social en las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras (Canto, 2023).

En sentido normativo, continúa Aguilar Villanueva (1992: 29, citado en Canto, 2023), lo público "objeta (a la vez que busca modificar) la convencional visión "realista" de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores". Si había ganadores y perdedores, por ejemplo, en las relaciones obrero-patronales, ello no sería responsabilidad del gobierno. Por supuesto que hubo ganadores y perdedores, y lo que perdieron los trabajadores fue la mitad de su participación en el ingreso nacional entre 1976 y 2018 (Canto, 2023).

La política de contención salarial se mantendría en todo el periodo neoliberal como variable de ajuste macroeconómico, lo que en la práctica deprimió los ingresos de los trabajadores hasta situar los salarios medios de México entre los más bajos del mundo. El pretendido "avance democratizador" de externalizar la gestión del conflicto social a la arena pluralista de la sociedad civil fue por completo ineficaz para evitar el deterioro.

En el nuevo mundo neoliberal, descarnadamente individualista y sin lugar para entelequias colectivistas, cada quien veía por sí mismo y por los suyos y se desentendía de la suerte de los demás. Que dos tercios de los asalariados hubieran caído en la pobreza y que cuatro de cada diez trabajadores no ganaran lo suficiente para comprar su comida no preocupaba gran cosa a las clases medias y, en todo caso, la pobreza era un asunto de responsabilidad personal, que no tenía por qué consumir recursos del Estado. Hasta hoy, siete años después del último gobierno neoliberal, sigue prevaleciendo en la academia, incluidas las ciencias sociales, la idea de que los programas sociales y las transferencias monetarias que buscan aliviar la pobreza no son sino un derroche populista de dinero para comprar votos. No por sutil fue menos efectiva la narrativa antiestatal que entronizó al interés privado por encima del interés público.

3. De la narrativa antiestatal a la ofensiva antipopular

Los gobiernos del periodo neoliberal no solamente indujeron un marcado retroceso, hoy bien documentado, en las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras (FKA y UIA, 2017; Acción ciudadana frente a la pobreza, 2022; Banco Mundial, 2022), sino también en la organización de los grupos subalternos. El sindicalismo independiente, las organizaciones campesinas no vinculadas al poder y el vigoroso movimiento urbano-popular que surgió después de 1968, enfrentaron una ofensiva desde el Estado que para mediados de los años 90 había desmantelado muchos de los avances alcanzados por estos

grupos durante los años 60 y 70 en materia de organización, movilización y acción política.

La ofensiva contra los movimientos sociales no fue gratuita. Los primeros gobiernos del periodo neoliberal sabían que sus radicales políticas de ajuste económico implicaban la exclusión y pauperización de las mayorías durante una larga etapa y podían generar inestabilidad política (Salinas, 2000). Así, decidieron actuar preventivamente, desalentando o desmantelando la construcción de identidades sociopolíticas alternativas que podían volverse inmanejables o exigir compensaciones que malograran la agilidad que el ajuste requería. Desde luego, también contribuyó la precarización y pauperización del trabajo. Las políticas de ajuste, señaladamente la contención salarial, dieron lugar a una profunda transferencia de riqueza desde las clases trabajadoras hacia los más ricos, y la redistribución regresiva de la riqueza fue también la redistribución regresiva del poder (Zermeño, 1994; Vidal, 2012; Canto, 2023).

En un contexto de creciente pauperización, escribe Zermeño, se debilita la integración de los actores colectivos y el sentimiento de pertenencia al grupo, al tiempo que se acentúa la visión de cada quien para sí mismo. Se dificulta construir o conservar lazos comunitarios y asociativos en el medio barrial, ejidal, de cooperativas, coordinadoras sindicales o urbano-populares, y rinde pocos frutos la actividad partidista y de organizaciones civiles en las capas precarizadas. Las bases de la lucha social se atomizan, no solo por la precarización sino también por diversas formas de represión y/o cooptación de líderes. Aparecen escisiones entre jefaturas moderadas y radicales y entre las bases y las cúpulas. Cunden el desconcierto, la desmoralización y la discontinuidad de la acción social (Zermeño, 1994).

No puede exagerarse la trascendencia de la alternancia democrática conquistada en el año 2000, pero la democracia no asegura la reconstrucción de las organizaciones intermedias destruidas por los gobiernos neoliberales. Más aún, la destrucción puede continuar ya en democracia, como muestra el caso emblemático del Sindicato Mexicano de Electricistas que se comenta adelante. Tampoco asegura la organización y la movilización de los grupos subalternos, necesarias para llevar sus demandas a la agenda pública. En 2018, el descontento de las mayorías llevó al poder a un gobierno que logró revertir parcialmente el retroceso acumulado en los ingresos de los trabajadores en décadas de contención salarial, pero el retroceso en la organización social no ha sido revertido.

Ascenso y reflujo de los movimientos sociales

Pese al proverbial autoritarismo del Estado posrevolucionario y al encuadramiento de las mayorías obreras y campesinas en el partido oficial, nunca cesó la resistencia de los grupos subalternos, como demuestran, entre otras, las luchas de los ferrocarrileros (Ortega, 2018) y del Movimiento Revolucionario del Magisterio (Pérez, 2016) en los años 50; del movimiento médico de 1965 (Gutiérrez-Samperio, 2016) y el movimiento estudiantil y popular de 1968. Los años 60 y 70 del siglo XX fueron una etapa de ascenso de los movimientos sociales, no solo sindicales sino también campesinos y populares. En ambas décadas, pero sobre todo después de 1968, proliferaron las organizaciones independientes, las coordinadoras, alianzas y frentes populares.

En el movimiento sindical pueden mencionarse la tendencia democrática de los electricistas, encabezada por Rafael Galván, y la multiplicación de sindicatos independientes (Trejo, 1978); la creación del Frente Auténtico del Trabajo, la Unidad Obrera Independiente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el vigoroso ascenso del sindicalismo universitario (Woldenberg, 1990; Morales y Olivares, 2022). En el movimiento campesino surgieron la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, la Coalición de Ejidos de Valle del Yaqui y los ejidos de La Laguna (Bartra, 1977), y en el movimiento urbano popular nacieron la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, la Organización Regional Compañero, Política Popular, el Comité de Defensa Popular de Durango y el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, entre muchos otros frentes, alianzas y coordinadoras (Moctezuma, 2012).

Como resultado del ascenso de los movimientos sociales, en los años 70 y principios de los 80 fueron frecuentes en el país las grandes manifestaciones convocadas por los sindicatos y organizaciones independientes, también las huelgas, mítines y plantones. En esos años los grupos subalternos lograron hacerse oír mediante la movilización y la acción política organizada (Zermeño, 1993).

En contraste, desde 1983, y sobre todo durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), el país contempló el reflujo de los movimientos sociales. Muchos de los avances se perdieron ante la doble ofensiva de los gobiernos neoliberales: la económica, que con su política de contención salarial hundió en la pobreza a las mayorías trabajadoras, y la política, cuyo objetivo era desarticular la resistencia de los grupos

subalternos al nuevo modelo.

Como se mencionó, el empobrecimiento de las mayorías trabajadoras está ampliamente documentado. En cuanto a la ofensiva política, entre otros factores se materializó en una política laboral regresiva que, aparte de la contención salarial, afectó los derechos laborales de los trabajadores y en la práctica significó la conculcación del derecho de huelga; en la destrucción de organizaciones gremiales independientes, como el Sindicato Mexicano de Electricistas, o la negativa a reconocer al Sindicato Único de Trabajadores Universitarios (SUNTU); en la cooptación de liderazgos y organizaciones de izquierda; en la colonización del espacio público por la ideología del individualismo, que conquistó a las clases medias—incluidas las ilustradas—y, quizá el factor más importante, en la redistribución regresiva del poder asociada a la transferencia de riqueza de los empobrecidos trabajadores hacia las élites y los grandes grupos económicos.

La ofensiva contra los derechos laborales comenzó a principios de los 80. El nuevo modelo de industrialización orientado a las exportaciones ofrecía bajos salarios y ausencia de huelgas como incentivos a la inversión extranjera.

En la industria maquiladora de exportación, sucedáneo de las industrias de la etapa de sustitución de importaciones, desaparecieron las huelgas, bajo el supuesto de que ahuyentarían a los inversionistas. Pero la conculcación del derecho de huelga no se limitó a las empresas exportadoras (Dussel Peters *et al.*, 1997; Canto, 2007).

Como se aprecia en el siguiente cuadro, el número de huelgas estalladas, que a principios de los 80 promediaba más de mil al año, se redujo drásticamente en el periodo neoliberal.

Huelgas estalladas de jurisdicción local por periodos sexenales		
Periodo	Total	Promedio anual
1977-1982	6,405	1,067
1983-1988	4,385	731
1989-1994	3,288	548
1995-2000	1,864	311
2001-2006	1,249	208
2007-2012	678	113
2013-2018	290	48
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas sobre relaciones laborales de jurisdicción local*, 1994 y 2021		

Las huelgas son relevantes para explicar los niveles salariales porque tienden a incrementar los salarios relativos (Rodríguez-Oreggia, 2018). El contraste entre la evolución de los salarios reales y el número de huelgas avala esta tesis. Entre 1976 y 2018 el salario mínimo real perdió 75 por ciento de su valor y dejó de ser suficiente para cubrir la canasta básica del trabajador como individuo, mientras que el salario promedio dejó de ser suficiente para que una familia de cuatro personas superase el umbral de pobreza (Observatorio de salarios EQUIDE, 2018; Acción ciudadana frente a la pobreza, 2022; CONEVAL, 2023). Esto ocurrió mientras el número de huelgas caía de un promedio anual de más de mil en los años 70 hasta 48 en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

La escasa capacidad del sindicalismo oficialista para defender los ingresos de los trabajadores prácticamente desapareció en el periodo neoliberal a causa de los cambios legales adversos, la prohibición de facto de sindicatos en las maquiladoras (Canto, 2007),

la proliferación de sindicatos de protección patronal (Alcalde, 2018) y, más cercana en el tiempo, la reforma laboral de 2012.

La ofensiva patronal-neoliberal

Con los gobiernos neoliberales, el viejo discurso patronal adverso a la legislación laboral heredada de la Revolución Mexicana cobró nuevos bríos. Los patrones desde hacía tiempo calificaban a esa legislación de excesivamente proteccionista de los intereses de los trabajadores y en detrimento de las empresas. El discurso obrerista de los gobiernos posrevolucionarios y el movimiento obrero oficialista habían actuado como barreras de contención a los objetivos patronales, pero en los años 80 las cosas cambiaron. Los nuevos gobiernos se distanciaron tanto del discurso obrerista como del sindicalismo oficialista y fortalecieron sus alianzas precisamente con los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros. Las viejas demandas patronales por fin encontraron oídos afines en las esferas del poder (Alcalde, 2018).

Desde la campaña de Salinas, el sector patronal propuso cambios que afectarían los derechos laborales, como la legalización de la subcontratación y el abaratamiento de los despidos. La negativa del sindicalismo oficialista a aceptar modificaciones que pudieran afectarlo retrasó varios años la aprobación de esas propuestas, y los patrones tuvieron que esperar hasta el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) para alcanzar sus objetivos (Alcalde, 2018). La legalización del *outsourcing* o subcontratación, los contratos por temporada y la reducción de los costos por despido, entre otras medidas adversas a los trabajadores, se concretaron en las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo promovidas por Calderón y publicadas en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 2012, último día de su administración (Ros, 2013; Martínez, 2015).

Además de la legislación adversa, el sindicalismo independiente recibió duros golpes en el periodo neoliberal, y uno de los más fuertes fue la ofensiva del gobierno de Calderón contra el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), uno de los más antiguos y combativos sindicatos del país. Por decreto presidencial, en noviembre de 2009 fue liquidada la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), dejando sin su fuente de trabajo a más de 44 mil trabajadores afiliados al SME. La Policía Federal Preventiva tomó las instalaciones de la empresa y el uso de la fuerza pública fue recurrente en el desarrollo del conflicto. Al mes siguiente, un juez federal negó el amparo solicitado por el SME en el que alegaba la inconstitucionalidad del decreto de extinción. En marzo de 2010 el SME

se fue a la huelga en defensa de su fuente de trabajo, que fracasó por los actos de represión ejecutados por la Policía Federal Preventiva, como granadas de gas lacrimógeno, disparos al aire, detenciones y allanamiento de domicilios de los dirigentes sindicales (López *et al*., 2010; SME, 2023).

Poco después de la liquidación de la CLFC, el gobierno de Calderón puso en marcha el negocio multimillonario de la red de fibra óptica que transmite imagen, voz y datos, el llamado *triple play*, proyecto que bajo la dirección de la Comisión Federal de Electricidad sería licitado a compañías privadas (López *et al*., 2010). El desmantelamiento del SME, uno de los pocos sindicatos que desde su fundación en 1914 había mantenido una línea independiente, ajeno a filiaciones partidistas y siempre cercano a las luchas populares, eliminó un obstáculo, tanto a la reforma laboral de 2012 como a la reforma constitucional consumada poco después, en el gobierno de Peña Nieto, que abrió la generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica a la inversión privada. Pocas veces fue tan clara y directa la relación entre la ofensiva contra la organización independiente de los grupos subalternos y la implementación del programa neoliberal.

El sindicalismo universitario constituye otro ejemplo de retroceso en la organización social. Durante los años 70 experimentó un vigoroso crecimiento con la fundación de más de 30 sindicatos en universidades públicas, casi todos impulsados por corrientes de izquierda derivadas del movimiento estudiantil de 1968 que demandaban la apertura de espacios democráticos. Desde su nacimiento, escribe Woldenberg (1990), buena parte de su actividad se orientó hacia la solidaridad con los más diversos movimientos sindicales, agrarios, estudiantiles y populares. El triunfo de la huelga del STEUNAM en 1974, que logró por primera vez la firma de un convenio colectivo de trabajo en una universidad pública, marcó el inicio de una etapa de ascenso cuyo punto culminante fue la reforma constitucional de 1979 que incluyó a los sindicatos universitarios en el Apartado A del Artículo 123 constitucional. Sin embargo, esa reforma también marcó un retroceso, al impedir la creación del Sindicato Único Nacional de trabajadores de la Educación (SUNTU).

El punto de inflexión, que marcó el fin del ascenso del sindicalismo universitario, fue la derrota de la huelga de varios sindicatos universitarios estallada en mayo de 1983 en demanda de un aumento salarial de emergencia ante el abultado descenso de los salarios reales. Un mes después, los universitarios levantaron la huelga sin ningún aumento. A

partir de esa derrota la resistencia de los sindicatos universitarios en materia salarial tuvo resultados nulos. Woldenberg recuerda que el gasto en educación cayó de 8.2% del presupuesto nacional en 1980 a 4.7% en 1988, y en educación superior cayó de 1.8% a 0.9% en el mismo periodo. Los salarios de los universitarios y el presupuesto de las universidades públicas no estaban entre las prioridades de los gobiernos neoliberales.

Otros factores que debilitaron al sindicalismo universitario fueron la separación en la UNAM entre el sindicalismo académico y el de trabajadores administrativos, imitada en otras universidades públicas, y el nacimiento de los programas de evaluación del desempeño de los académicos, que condicionaron una parte de sus ingresos al cumplimiento de metas de productividad decididas unilateralmente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) o por las autoridades universitarias (Porter, 2007; Suárez y Muñoz, 2016).

El presupuesto de universidades formalmente autónomas escribe Zermeño (1993 y 1994), empezó a ser desglosado minuciosamente por la SEP, de modo que no hubiera forma de destinar fondos para relacionar horizontalmente la sapiencia universitaria con las necesidades populares; la única horizontalidad permitida y fomentada sería con las empresas. La creación del Sistema Nacional de Investigadores en 1984 y de los sistemas de becas al desempeño sujetas al cumplimiento de metas llevaron a la situación que describe Zermeño: académicos enfrentados unos con otros, hasta los más prestigiados maestros, por un ínfimo trozo de estímulos monetarios. De este modo, las universidades públicas terminarían apartadas de sus referentes sociales debido a la reclusión de los académicos en lo privado y al reflujo del sindicalismo universitario.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado durante el gobierno de Salinas, fue otra estrategia de desmovilización de organizaciones independientes que hacían trabajo popular, principalmente con campesinos y grupos urbanos marginados. El PRONASOL tenía doble propósito. Por un lado, pretendía atender simultáneamente los graves rezagos del país en alimentación, salud, educación, vivienda y empleo con la participación de las comunidades, sin transferencias monetarias o subsidios focalizados.

Salinas escribe que cuando se discutía el modelo de ajuste económico, que inevitablemente implicaría un elevado costo social, se hablaba de crear una red de

protección social[12], que a su juicio no sería sino un ineficaz paliativo. En contraste, el PRONASOL promovía el "liberalismo comunitario", cuya principal característica era el trabajo organizado de las comunidades para realizar las obras aprobadas. Según Salinas, el PRONASOL eliminaría la posibilidad de recaer en el populismo y el clientelismo porque se basaba en el principio de corresponsabilidad: "La comunidad tenía que aportar recursos o trabajo, nada era gratis" (Salinas, 2000, p. 70).

Por otro lado, el PRONASOL operó en la práctica como una vía de cooptación de organizaciones de izquierda. El programa impulsaba la formación de grupos comunitarios despolitizados y desideologizados cuyo horizonte no iba más allá de la ejecución de la obra. Se buscaba separar la capacidad productiva de formas organizativas identitarias, impidiendo que lo social así atomizado encontrara espacios de interacción comunicativa.

La elección presidencial de 1988 había revelado la enorme popularidad que el cardenismo conservaba entre grandes núcleos de la población y hasta hoy existe la fuerte sospecha, imposible de confirmar, de que el ganador no fue Salinas sino Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del expresidente Lázaro Cárdenas. Junto con el objetivo neoliberal de ofrecer un sucedáneo al gasto social, el PRONASOL aportaba fondos a esos grupos con la condición de mantenerse deslindados del cardenismo. Se trataba de desmantelar auténticas organizaciones intermedias y favorecer a las aliadas (Zermeño, 1994; Puma Crespo, 2016).

La ofensiva de los gobiernos neoliberales contra los ingresos de los trabajadores y la organización independiente de los grupos subalternos tuvo éxito en sus propios términos, y hacia 1985 eran evidentes tanto el reflujo de los movimientos sociales como la caída de los salarios reales. Este éxito, sin embargo, tuvo elevados costos sociales, y uno de los más altos, que el país continúa pagando, fue el incremento de la inseguridad, la violencia y el crimen organizado.

Las organizaciones sociales independientes no solamente defendían los intereses de sus agremiados. También les brindaban experiencias asociativas que les daban un sentido de pertenencia y una identidad como obreros, campesinos o colonos organizados, es decir, una identidad de clase. Su desmantelamiento o destrucción, junto con los procesos de

[12] Una red de este tipo se creó finalmente en el gobierno siguiente: el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que sería conocido por su acrónimo PROGRESA

precarización del trabajo y crecimiento del subempleo y la informalidad, destruyeron esos referentes identitarios.

Con base en los resultados de la encuesta Juventud Popular en el Distrito Federal de 1988, Zermeño escribe que el retraimiento, la individualización anómica y el conformismo delincuencial comenzaron a caracterizar a esa masa creciente de jóvenes cada vez más deprimidos económicamente y sujetos a una severa exclusión cultural y política. Si algo caracterizaba al mundo de la exclusión, agrega, eran la violencia, las bandas y la delincuencia (Zermeño, 1989 y 1994).

Avanzados los años 80, continúa Zermeño, desaparece incluso la idea de comunidad y la dimensión humanista y solidaria de los movimientos sociales de la década anterior para crear un sombrío escenario negativo. La desorganización social anómica, agrega, es un fenómeno soterrado, defensivo, cotidiano, poco espectacular, que lleva al individuo a perder los límites morales compartidos socialmente, a no nombrar y no verbalizar, que son el origen de la desidentidad y el desorden.

Arrasada la idea de comunidad, se torna casi imposible la defensa de los derechos humanos desde el mundo de la opresión. En su lugar aparecen la ridiculización del sufrimiento y los principios valorativos que llegan a elevar al rango de admirable y respetable el aniquilamiento del otro, la violencia y la crueldad prepotente del asaltante, y su indiferencia ante el dolor (Zermeño, 1989 y 1994). El México del siglo XXI confirmaría con creces las realidades que ya observaba Zermeño años atrás (Enamorado *et al*., 2016).

Al desmantelamiento de las organizaciones intermedias y la precarización del trabajo debe sumarse la destrucción de decenas de miles de empresas que no sobrevivieron a la apertura económica y fueron reemplazadas por grandes empresas exportadoras, ubicadas en su mayoría en el norte del país, con trabajadores jóvenes y sin tradición de organización sindical, o encuadrados en sindicatos de protección patronal (Alcalde, 2018).

El gran sucedáneo

Pero también hubo un sucedáneo para el retroceso de los movimientos sociales. Salinas escribe que para liberar a las fuerzas sociales del control del Estado y alentar lo que llamaba avance democrático, una prioridad era el fortalecimiento de la sociedad civil,

entendida como el universo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), un conjunto heterogéneo de actores que promueven variados objetivos en el espacio público. El fortalecimiento de la sociedad civil en la visión neoliberal incluía la renuncia a mediar el perenne conflicto de intereses entre capital y trabajo. Los sindicatos, como grandes organizaciones de la sociedad civil −antes que de la clase trabajadora− debían pasar a la acción directa, como cualquier OSC, sin mediación del Estado (Salinas, 2000).

El secretario de Gobernación de Salinas, en entrevista citada por Zermeño (1994, p. 125), afirmaba que las organizaciones intermedias "del pasado" estaban siendo sustituidas por formas modernas, como las OSC y los comités de solidaridad. En efecto, en el concepto neoliberal de sociedad civil organizada se difuminan las organizaciones clasistas−como los sindicatos obreros y patronales−, las clases sociales e incluso el conflicto social, todo ello visto como cosas del pasado, y su lugar es ocupado por organizaciones civiles, libres de connotaciones de clase y dispuestas a participar, mediante consensos generados en redes de actores, en la elaboración de políticas que se presumen auténticamente públicas y no solo gubernamentales (Aguilar, 2009).

De este modo, las OSC y sus redes se convirtieron en el arquetipo de las formas modernas−como decía aquel funcionario−de organización social. Asociaciones voluntarias de todo tipo, grupos filantrópicos, organizaciones caritativas, *partenariados* público-privados y figuras semejantes eran la *sociedad en movimiento* que promovía la organización autónoma de la sociedad civil para enfrentar los grandes problemas nacionales más allá de los partidos, las elecciones y los poderes constituidos (Harriss, 2007).

La tesis neoliberal del fortalecimiento de la sociedad civil se convirtió en un lugar común. Las élites y las clases medias, incluidos numerosos académicos, la hicieron suya y la promovieron activamente como vía para que la sociedad mexicana conquistara la *gobernanza colaborativa* (Aguilar, 2009; Barandarian *et al*., 2022), situada más allá de la democracia representativa. Pero, dado el retroceso de los movimientos sociales y el desmantelamiento de organizaciones independientes, ¿realmente se fortaleció la sociedad civil mexicana?

La respuesta depende de cómo se defina a la sociedad civil. Si es en el sentido de Salinas la respuesta sería positiva. En contraste, si se define en sentido amplio para incluir vigorosos movimientos sociales, sindicatos independientes y grupos subalternos organizados, la respuesta es diferente. Desde los años 80 contemplamos el debilitamiento

de los actores sociales de la modernidad, como los llama Zermeño, y el deslizamiento del país por una pendiente de creciente desigualdad y polarización social, con su correlato de inseguridad, violencia y crimen organizado, la vieja *path dependence* de economía extractiva, colonialismo interno y exclusión social (Acemoglu y Robinson, 2014; González, 2009; CEPAL, 2018; Canto, 2023).

El incremento en el número de OSC y su creciente diversificación son buenas noticias en un país históricamente aquejado por la debilidad de los actores colectivos. Su contribución a la sociedad plural es un avance que no debe subestimarse en modo alguno. Sin embargo, no llenan el vacío dejado por las organizaciones desaparecidas, "Barcos de papel en la tormenta", las llama Zermeño (1994), él mismo participante en algunas de ellas. Atomizadas, discontinuas, pequeñas, las OSC no alcanzan a contrarrestar el debilitamiento de los movimientos sociales registrado desde los años 80, y en este sentido han sido un sucedáneo por completo insuficiente.

El desmantelamiento de las organizaciones intermedias aumentó la fragmentación y atomización de la sociedad mexicana, en una suerte de paradoja generada por el modelo neoliberal. El debilitamiento de los actores colectivos fue también el debilitamiento de la sociedad frente al Estado, algo siempre temido en el pensamiento liberal de todos los tiempos, y en semejante contexto, el descontento de las mayorías propició el ascenso en 2018 de un liderazgo tan incontrastable como el de Andrés Manuel López Obrador, sin parangón desde los tiempos de Lázaro Cárdenas.

4. Conclusiones

La narrativa antiestatal de los gobiernos de derecha en América Latina adopta formas variadas, desde el estridente chirrido de la motosierra hasta la filosófica igualación del interés público al interés privado, pero detrás de la diversidad de formas aparecen las coincidencias. Una de ellas es la determinación de minimizar al Estado tanto como sea posible, sin excluir áreas de la actividad estatal que son esenciales para la dignidad y el bienestar humanos como el gasto en salud, educación, seguridad social o cuidado del medio ambiente. Otra es la entronización de los intereses mercantiles sobre el bienestar de las mayorías, con su inevitable corolario de concentración del ingreso e incremento de la desigualdad. Y otra más es el desprecio a los intereses de las mayorías, que está en la base de políticas públicas que lo mismo las hunden en la pobreza -como la política de contención salarial mantenida durante más de 30 años en México- que atentan contra la existencia misma de sus organizaciones, como se ha visto en este trabajo.

La teatralidad de algunos gobernantes histriones no debe oscurecer el hecho de que detrás de la narrativa antiestatal están los intereses de clase de siempre. Con lenguaje incendiario o filosófico, efectista o apacible, gobernar odiando al Estado no es muy diferente, en el fondo, a gobernar odiando a los pobres, al populacho, a los *chairos*, como se les llama en México, mientras se ama a los ricos, a los oligarcas y a la gente-bien que nutre las organizaciones de la sociedad civil, tan distinta de la plebe.

Vista de este modo, la narrativa antiestatal es en el fondo una narrativa antipopular, que no se queda solo en palabras, como ilustran la política de contención salarial, la privatización de la seguridad social y de las tierras ejidales o la legislación anti obrera, entre otras manifestaciones del desprecio a las clases populares en México.

Por lo demás, en la narrativa antiestatal también encontramos una buena dosis de hipocresía. De ningún modo se trata de acabar con el Estado, sino tan solo de ponerlo al servicio de las élites, a las que no agradan el gasto social, las políticas sociales o las transferencias monetarias para aliviar la pobreza. Todo esto hay que cercenarlo con la motosierra. Pero en cambio, hay que bajar los impuestos a los ricos o en su defecto condonárselos, subsidiar a sus empresas y abatir sus costos laborales.

En México la narrativa antiestatal del periodo neoliberal fue mesurada, sutil, casi filosófica, pero no menos desastrosa para los intereses de las mayorías que las narrativas antiestatales que escuchamos en la Argentina y en otros países de nuestra América Latina. Los antifaces son diferentes, el rostro es el mismo.

Referencias

Acción ciudadana frente a la pobreza (2022). *Reporte especial con motivo del día internacional para la erradicación de la pobreza.* Recuperado de https://frentealapobreza.mx/doc38/

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2016). *Por qué fracasan los países.* México: Crítica-Paidós.

Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. (estudio introductorio y edición) (1992), *El estudio de las políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa.

Alcalde, A. (2018). "Una inesperada e histórica reforma laboral en México". *Observatorio Ciudadano de la Reforma Laboral.* Recuperado de https://observatoriociudadanodelareformalaboral.wordpress.com/2018/01/16/una-inesperada-e-historica-reforma-laboral-en-mexico/

Antón-Sarabia, A. y Hernández Trillo, F. (2017). *Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México. Evolución reciente y factibilidad financiera*. Documento de trabajo No. 5, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Babb, S. (2001). *Managing Mexico, Economists from nationalism to liberalism.* Princeton University Press.

Banco Mundial (2022). *Crecimiento de la productividad en México: comprendiendo las dinámicas principales y los determinantes clave.* Recuperado de https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/publication/crecimiento-de-la- productividad-en-mexico-

Barandarián, X., Canel, M. & Bouckaert, G. (2022). ¿Qué mueve a confiar en la

gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco. *Revista Española de Ciencia Política* (60). p. 251-275

Bartra, A. (julio, 1977). Seis años de lucha campesina. *Investigación Económica*, *36* (141). p. 157-209

Canto, R. (2007). Distribución del ingreso y empleo, la situación nacional y el caso de Mérida, México, 1970-2005. En L. Ramírez (Coord.), *En la ruta del petróleo,* Tomo I (pp. 269-312). México, Plan Estratégico de Mérida.

Canto, R. (2023). *políticas públicas para la democracia incluyente. Notas sobre México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Canto-Sáenz, R. (2025). Social movements, civil society and public policy. Towards the organization of subaltern groups in Mexico. En A. Romero & N. Cardozo (Editors), *Public Policy and Research in Latin America* (pp. 265-277). London: Palgrave-Macmillan.

CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* [versión Adobe Acrobat Reader]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad

Chávez, C. & González, P. (2018). *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*. México: Senado de la República.

Chinas Salazar, D. (2007). *La privatización del sistema de pensiones en México. Reforma a la ley del ISSSTE*, Guadalajara, XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022). *Pobreza en México.* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

Drèze, J. & Sen, A. (2014). *Una gloria incierta. India y sus contradicciones.* Madrid: Taurus.

Dussel-Peters, E., Piore, M. & y Ruiz-Durán, C. (1997). *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*. México:

UNAM-Fundación Friedrich Ebert-Editorial Jus.

Enamorado, T., López-Calva, L., Rodríguez-Castelán, C. & Winkler, H. (May, 2016), Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War. *Journal of Development Economics* (120). p. 128–143

Esquivel, G. (2017). Desigualdad. Vieja historia, nueva historia. En H. Aguilar Camín, L. de la Calle, M. A. Casar, J. Castañeda, J. R. Cossío Díaz, E. Guerrero, S. Levy y J. Woldenberg (editores), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, (pp. 253-265). México: Debate-Nexos-Universidad de Guadalajara.

FKA y UIA (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana (FKA y UIA). México: GEDISA.

Forester, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. en L. Aguilar (Comp.), *La hechura de las políticas* (pp. 315-340). México: Miguel Ángel Porrúa.

Fourcade-Gourinchas, M. & Babb, S. (2002). The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. *American Journal of Sociology 108* (3). p. 533-579

González, P. (2009). El colonialismo interno. En P. González, *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* (pp. 129-156). Bogotá: CLACSO.

Gutiérrez-Samperio C. (2016). El Movimiento Médico en México (1964-1965). ¿Qué pasa medio siglo después? *Gaceta Médica de México* (152). p. 124-134

Harriss, J. (2007). La política es un río turbio: Pero, ¿existe una 'nueva política' de la sociedad civil? Perspectivas desde las grandes ciudades de India y América Latina. En J. Flores (Comp.), *Estado, metrópoli y políticas sociales* (pp. 65-93). México: Plaza y Valdés.

INEGI (1994). *Estadísticas sobre relaciones laborales de jurisdicción local.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

INEGI (2021). *Estadísticas sobre relaciones laborales de jurisdicción local.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Knill, C. & Tosun, J. (2020). *Public policy. A new introduction.* London: Palgrave Macmillan.

Levy, S. (2017). Seguridad social. Una salida al callejón sin salida. En H. Aguilar Camín, L. de la Calle, M. A. Casar, J. Castañeda, J. R. Cossío Díaz, E. Guerrero, S. Levy y J. Woldenberg (editores), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, (pp. 297-307). México: Debate-Nexos-Universidad de Guadalajara.

López, M., Modonesi, M., Munguía, F. & Lucio Oliver (abril, 2010). La lucha del Sindicato Mexicano de Electricistas, *OSAL XI* (27). Buenos Aires: CLACSO.

Martínez, J. (2015). *Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Moctezuma, P. (2012). *La Chispa. Orígenes del Movimiento Urbano Popular en el Valle de México.* México: Para Leer en Libertad AC.

Morales, T. & Olivares, H. (enero, 2022). El sindicalismo universitario en México y las relaciones laborales. *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales,* (16). Universidad Veracruzana. pp. 111-126

Observatorio de Salarios-EQUIDE (2018). El sexenio del empleo precario y los bajos salarios. *Policy brief-Análisis de Coyuntura* (2). Recuperado de policy-brief-analisis-de-coyuntura-no-2-el-sexenio-del-empleo-precario-y-los-ba jos-salarios-1_1545929893.pdf (oducal.com)

Ortega, M. (septiembre, 2019). A 60 años del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959: balance y perspectivas. *Mirada Ferroviaria 12* (37). p. 4-16

Pérez, M. (2016). 60 años de lucha del Movimiento Revolucionario del Magisterio. *Memoria* (259). Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista. p. 14-21

Porter, L. (2007). *La universidad de papel: ensayos sobre la educación superior en México.* México: UNAM.

Przeworski, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno V* (2). p. 341-379

Puma, J. (abril, 2016). Los maoístas del norte de México: breve historia de Política-

Popular-Línea Proletaria, 1969-1979. *Revista Izquierdas* (27). p. 200-229

Rodríguez-Oreggia, E. (2018). Instituciones, geografía y retornos a la educación en México. En R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia & I. Soloaga (Coords.). *Política social y bienestar* (pp. 317-341). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Universidad Iberoamericana,.

Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México.* México: El Colegio de México.

Salinas, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad.* México: Plaza y Janés.

Suárez, H. & Muñoz, H. (2016). ¿Qué pasa con los académicos? *Revista de la Educación Superior 45* (180). p. 1-22

SME (2023). *Historia del Sindicato Mexicano de Electricistas.* México. Sindicato Mexicano de Electricistas. Recuperado de https://www.sme.org.mx/index.html

Trejo, R. (1978). El movimiento de los electricistas democráticos (1972-1978). *Cuadernos Políticos* (18). Editorial Era. p. 47-70.

Vidal, G. (2012). *Desigualdad social y equidad política. Ensayos críticos de teoría democrática*. México: UAM-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa.

Woldenberg, J. (1990). El sindicalismo universitario en el inicio de los noventas. *Estudios Políticos.* Época 3 (3). p. 105-133

Zermeño, S. (octubre 1989). El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden. *Revista Mexicana de Sociología LI* (4). p. 115-150

Zermeño, S. (abril 1993), "La derrota de la sociedad. Modernización y modernidad en el México de Norteamérica". *Revista Mexicana de Sociología LV* (2). p. 273-290

Zermeño, S. (octubre 1994). Estado y sociedad en el neoliberalismo dependiente. *Revista Mexicana de Sociología LVI* (4). p. 109-132

Capitulo 7

Bolsonaro, el "ángel" deformador del Estado brasileño (2019-2023)

Henrique Campos de Oliveira[13]

Resumen

Este capítulo analiza las narrativas antiestatales del gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil (2019–2023) a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) y del Narrative Policy Analysis (ANPP). Se argumenta que el bolsonarismo produjo una narrativa de reforma del Estado que combinó tres registros discursivos articulados: el anticomunismo como escenario de amenaza existencial y moral; el militarismo como garantía de orden; y el neoliberalismo económico como promesa de eficiencia. A diferencia del antiestatismo clásico —que propone reducir el Estado—, la narrativa bolsonarista propuso reconvertirlo: purgar sus instituciones de la influencia del "marxismo cultural", subordinar sus agencias al liderazgo presidencial y desregular su intervención en la economía. El capítulo examina la arquitectura narrativa de ese proyecto mediante el ENPP y los conceptos de *devil shift* y *angel shift* (Sabatier & Weible, 2007); analiza sus contradicciones internas y su función metanarrativa mediante el ANPP; y concluye que el caso brasileño ilustra una variante del antiestatismo que opera desde dentro del Estado, utilizando sus propias capacidades para deslegitimar sus instituciones democráticas. El 8 de enero de 2023 se interpreta no como un accidente sino como la consecuencia lógica de una narrativa que había construido durante cuatro años las condiciones de posibilidad de un desenlace violento, y cuyas huellas permanecen disponibles en el espacio público brasileño más allá de la derrota electoral de sus articuladores.

Palabras clave: narrativas antiestatales; Narrative Policy Framework; reforma del Estado; populismo de derecha; *devil-angel shift*; austeridad autoritaria; Brasil.

Abstract

This chapter analyzes the anti-statist narratives of Jair Bolsonaro's government in Brazil (2019–2023) using the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA). It argues that Bolsonarism produced a State reform narrative that combined three articulated

[13] [14] Posdoctor en Derecho, Gobernanza y políticas públicas por la Universidade Salvador (Unifacs) en 2022. Doctor, 2020, y Magíster, 2011, en Ciencias Sociales por el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales (PPGCS) de la Universidade Federal da Bahia (UFBA). Realizó un doctorado sandwich en la University of Colorado (UC) en la School of Public Affairs (SPA) en 2018.2. Licenciado en Negocios Internacionales por la Unifacs en 2008. Fue profesor del máster del Programa de Posgrado en Administración (PPGA) y del máster y doctorado del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional y Urbano (PPDRU) entre 2023 y 2025. Integra el grupo Instituciones Políticas y políticas públicas del Centro de Estudios e Investigación en Humanidades (CRH). Es líder del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, políticas públicas y Gobierno (GP-RIPPG). Se desempeña en las áreas de Comercio Internacional Marítimo, Comercio Exterior de Bahía y Políticas para el Desarrollo.

discursive registers: anti-communism as a scenario of existential threat, militarism as a guarantee of order, and economic neoliberalism as a promise of efficiency. Unlike classical anti-statism —which proposes reducing the State—, the Bolsonarist narrative proposed reconverting it: purging its institutions of "cultural Marxism," subordinating its agencies to presidential leadership, and deregulating its intervention in the economy. The chapter examines the narrative architecture of this project through the NPF and the concepts of *devil shift* and *angel shift* (Sabatier & Weible, 2007), analyzes its internal contradictions and meta-narrative function through the NPA, and concludes that the Brazilian case illustrates a variant of anti-statism that operates from within the State, using its own capacities to delegitimize its democratic institutions. The January 8, 2023 assault is interpreted not as an accident but as the logical consequence of a narrative that had spent four years constructing the conditions of possibility for a violent outcome, and whose symbolic residue remains available in Brazilian public space beyond the electoral defeat of its articulators.

Keywords: anti-statist narratives; Narrative Policy Framework; State reform; right-wing populism; devil shift; angel shift; authoritarian austerity; Brazil.

1. Introducción: el antiestatismo desde dentro del Estado

Brasil bajo Jair Bolsonaro (2019–2023) ofrece uno de los casos más complejos del volumen para el análisis de las narrativas antiestatales. A diferencia del antiestatismo económico-liberal clásico —que propone reducir el Estado para liberar el mercado— o del antiestatismo tecnocrático —que promete sustituir la burocracia por la eficiencia algorítmica—, el bolsonarismo produjo una narrativa de reforma del Estado que no buscaba su reducción, sino su reconversión ideológica y su subordinación al liderazgo presidencial. El Estado bolsonarista no es pequeño: es diferente. Su enemigo no es el Estado en abstracto, sino el Estado democrático, pluralista e institucionalizado que la Constitución de 1988 —la llamada "Constitución Ciudadana"— había construido tras la dictadura militar.

Este capítulo analiza esa narrativa a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017) y del Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), marcos presentados en el prefacio metodológico de este volumen (Estévez, 2026). El ENPP permite identificar la arquitectura del relato bolsonarista —sus escenarios, personajes, trama y moral—, mientras que el ANPP permite comprender cómo ese relato articuló corrientes ideológicas heterogéneas —militarismo, evangelismo conservador, neoliberalismo económico y anticomunismo— en una metanarrativa políticamente estable, capaz de clausurar el debate sobre las instituciones democráticas de la misma manera que, en el caso chileno analizado en este libro, dicha narrativa clausuró el debate redistributivo. Ambos enfoques se sintetizan en los conceptos de *angel shift* y *devil shift* trabajados por Sabatier y Weible (2007).

El argumento central es que el bolsonarismo representa una variante del antiestatismo que opera desde dentro del Estado: utiliza las capacidades del aparato estatal —decretos, nombramientos, presupuesto, fuerzas armadas— combinadas con una narrativa maniquea contra el "marxismo cultural" para deslegitimar las instituciones democráticas, desgastar sus mecanismos de control

y construir las condiciones de un régimen de excepción que, al final, no se materializó, pero cuya amenaza fue constitutiva del período. Esta variante —que combina austeridad fiscal en los derechos universales con expansión del poder presidencial— puede denominarse, siguiendo a Hunter y Power (2019), *populismo iliberal*: no rechaza el Estado sino sus formas deliberativas y sus mecanismos de rendición de cuentas.

2. El escenario narrativo: Brasil como campo de batalla cultural

Toda narrativa antiestatal requiere un escenario que justifique la intervención disruptiva. El bolsonarismo construyó ese escenario en torno a una amenaza existencial de carácter ideológico: el "marxismo cultural" habría infiltrado las instituciones brasileñas —universidades, medios de comunicación, sistema judicial, ministerios— durante los años del PT (Partido de los Trabajadores) en el poder (2003–2016), produciendo una colonización ideológica que amenazaba los valores tradicionales de la familia, la fe y la nación.

Ese escenario es narrativamente eficaz por dos razones. La primera es que se conecta con una tradición anticomunista profundamente arraigada en la cultura política brasileña, que la dictadura militar (1964–1985) cultivó sistemáticamente y que nunca fue completamente desactivada por la transición democrática (Fico, 2020). La segunda es que convierte cualquier institución que resista al gobierno en evidencia de la infiltración ideológica que el escenario describe: el Supremo Tribunal Federal que limita al ejecutivo, las universidades que critican las políticas educativas, los medios de comunicación que documentan la deforestación amazónica
—todos son construidos narrativamente como parte del mismo enemigo cultural.

Esta operación es lo que el ENPP identifica como la función del escenario en las narrativas políticas eficaces: no describe un problema, sino que produce el marco interpretativo a partir del cual cualquier evidencia confirma la moral del relato. En el caso bolsonarista, ese marco es el de la guerra cultural permanente, que torna innecesaria la deliberación democrática y legitima la confrontación como modo de gobernar. Desde el ANPP de Roe (1994), este escenario cumple la función de una metanarrativa: no disputa posiciones dentro del debate político ordinario sino que redefine el terreno mismo del debate, haciendo aparecer la democracia pluralista como síntoma de la enfermedad antes que como condición de su cura.

3. Los personajes: héroes, villanos y víctimas entre devil shift y angel shift

Aplicando las categorías del ENPP, la narrativa bolsonarista produce un elenco de personajes identificable que circuló durante cuatro años por el espacio público brasileño con una coherencia notable. Para comprender la dinámica de construcción de esos personajes, resulta útil recurrir a los conceptos de *devil shift* (diabolización del oponente) y *angel shift* (angelización de aliados y de uno mismo), desarrollados por Sabatier y Weible en el marco del Advocacy Coalition Framework (ACF) e incorporados posteriormente al ENPP como estrategias narrativas centrales (Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987; Leach & Sabatier, 2005; Hornung, Fullerton & Weible, 2025).

El *devil shift* designa la tendencia de actores políticos en conflicto a percibir y retratar a sus oponentes como más malévoles, poderosos e influyentes de lo que realmente son, mientras que

el *angel shift* designa la tendencia opuesta a percibir a los aliados y a uno mismo como más virtuosos y competentes de lo que la realidad permitiría sostener (Sabatier et al., 1987, p. 453). Estos fenómenos, enraizados en sesgos cognitivos bien documentados por la psicología social —incluida la tendencia al mantenimiento de una autoimagen positiva y la asimetría entre la percepción de pérdidas y ganancias (Tversky & Kahneman, 1981)— son particularmente intensos en contextos de polarización ideológica aguda, como el brasileño entre 2018 y 2022.

En el caso bolsonarista, el *devil shift* opera de forma sistemática en la construcción de los villanos. El PT y Lula no son presentados meramente como adversarios políticos, sino como agentes de una "infiltración comunista" que habría capturado el Estado brasileño con el objetivo deliberado de destruir la familia, la propiedad y la fe cristiana. El Supremo Tribunal Federal no es tratado como un poder legítimo que ejerce control constitucional, sino como una "militancia judicial" que actúa en connivencia con la izquierda para mantener privilegios. Las universidades públicas no son vistas como espacios de producción de conocimiento, sino como "fábricas de adoctrinamiento marxista" que corrompen a la juventud. Cada uno de estos villanos es descrito como más coordinado, más poderoso y malicioso de lo que la evidencia empírica permite sostener —hipótesis central del *devil shift* (Sabatier et al., 1987, Hipótesis 3).

El *angel shift*, por su parte, opera en la construcción del héroe y los aliados. Bolsonaro es retratado como un "outsider" que, solo, enfrenta al sistema político corrupto; como un "mito" dotado de virtudes cívicas excepcionales; como un "padre de familia" que defiende valores tradicionales amenazados. Las Fuerzas Armadas son presentadas no como una institución con sus propias dinámicas y tensiones internas, sino como la "guardiana del orden nacional" exenta de fallas —una angelización que oscurece el papel histórico de las Fuerzas Armadas en la dictadura y sus violaciones sistemáticas de derechos humanos. Los evangelistas y productores rurales que componen la base de apoyo del gobierno son descritos como "víctimas heroicas" del sistema —un desplazamiento narrativo que los transforma simultáneamente en sufrientes (víctimas) y agentes morales (héroes auxiliares), movimiento que la literatura sobre *angel shift* identifica como característico de coaliciones en conflictos políticos intensos (Leach & Sabatier, 2005; Fullerton, Durnová & Weible, 2025).

La articulación entre *devil shift* y *angel shift* en la narrativa bolsonarista produce un efecto de "cierre moral" característico de los populismos de derecha: el mundo político queda bipartido entre fuerzas del bien (nosotros, el pueblo virtuoso) y fuerzas del mal (ellos, la élite corrupta e ideologizada). Esa bipolarización torna innecesaria la deliberación democrática —pues no se negocia con el mal— y legitima el uso de mecanismos extrainstitucionales para "salvar" a la nación. Como señalan Hunter y Power (2019), esta dinámica maniquea es constitutiva del populismo iliberal brasileño: no es un exceso retórico sino la lógica de gobierno que sustituye la negociación parlamentaria por la confrontación permanente.

Tabla 1. Arquitectura narrativa del bolsonarismo según el ENPP y los conceptos de ***devil/angel shift***

Elemento narrativo	**Contenido identificado**
Tipo de narrativa	Narrativa de reconversión ideológica del Estado y guerra cultural
Escenario	Brasil como campo de batalla cultural; instituciones infiltradas por el "marxismo cultural" durante los gobiernos del PT
Héroe (angel shift)	Bolsonaro como outsider patriota y padre de familia (virtudes exageradas); Fuerzas Armadas como guardianas del orden nacional (angelización institucional)
Villano (devil shift)	PT y Lula como agentes del comunismo; Supremo Tribunal Federal como poder judicial capturado; universidades públicas como fábricas de adoctrinamiento; medios tradicionales como desinformadores; organizaciones de derechos humanos como defensoras de criminales (malicia y poder exagerados)
Víctimas	Pueblo brasileño conservador; evangelistas; productores rurales; militares y policías (construidos como "víctimas heroicas")
Trama	Las instituciones democráticas fueron capturadas por la izquierda; solo una reconversión radical puede restituir el orden natural
Moral	"Brasil fue secuestrado por una élite ideológica; la reforma del Estado debe expulsar esa influencia y restituir los valores tradicionales"
Estrategias narrativas dominantes	Devil shift sistemático (amplificación de la malicia y poder de los oponentes); angel shift complementario (exageración de la virtud y eficacia de aliados y del líder)
Productores del relato	Bolsonaro y su entorno; redes evangélicas neopentecostales; medios digitales alternativos; sector ruralista; think tanks de derecha
Relación con narrativas antiestatales	Antiestatismo paradójico: usa el Estado para deslegitimar sus instituciones democráticas

Elaboración propia a partir de Shanahan, Jones & McBeth (2017), Sabatier, Hunter & McLaughlin (1987) y Hornung, Fullerton & Weible (2025).

4. La trama ideológica: anticomunismo, militarismo y neoliberalismo

La narrativa bolsonarista no es ideológicamente homogénea. Su eficacia política reside precisamente en su capacidad de articular una trama con tres registros discursivos provenientes de tradiciones distintas que, en otros contextos, difícilmente serían compatibles.

El primero es el anticomunismo, que provee el escenario de amenaza existencial y la energía emocional del movimiento. Su referente histórico es la dictadura militar (1964–1985), que Bolsonaro reivindicó explícitamente como respuesta necesaria a la amenaza comunista, y cuya fecha inicial —31 de marzo de 1964— celebró como efeméride durante su gobierno. Este anticomunismo no requiere la existencia real de un partido comunista poderoso: opera como marco interpretativo que convierte cualquier política redistributiva, cualquier regulación ambiental o cualquier norma de género en expresión del mismo enemigo ideológico. En este registro, el *devil shift* alcanza su máxima intensidad: el "comunismo" es descrito como una fuerza omnipresente, coordinada globalmente y capaz de penetrar todas las instituciones —una construcción que roza la teoría conspirativa y que, históricamente, fue el mismo argumento que legitimó el golpe de 1964 (Fico, 2020).

El segundo es el militarismo, que provee la autoridad institucional y la promesa de orden. Bolsonaro incorporó las Fuerzas Armadas al gobierno de forma masiva —más de seis mil militares ocuparon cargos en la administración federal durante su mandato— y construyó una relación simbiótica con la institución castrense que tenía una función narrativa precisa: legitimar al gobierno mediante la autoridad moral del ejército y, de forma más velada, construir la amenaza de una intervención militar como instrumento de presión sobre los poderes que resistían al ejecutivo (Pinheiro-Machado, 2019). Aquí opera un *angel shift* institucional: las Fuerzas Armadas son angelizadas como guardianas imparciales de la nación, mientras sus sombras históricas —la tortura, la censura, la desaparición forzada— son sistemáticamente borradas del relato.

El tercero es el neoliberalismo económico, representado por el ministro de Economía Paulo Guedes y su agenda de privatizaciones, desregulación financiera y reforma del Estado administrativo. Este registro es el más clásicamente antiestatal en el sentido del volumen: propone reducir la intervención estatal en la economía, eliminar restricciones regulatorias y liberar al mercado. Su articulación con los otros dos registros es, sin embargo, estructuralmente tensa: el anticomunismo y el militarismo tienden a producir un Estado más intervencionista, no menos, y las fricciones entre Guedes y el resto del gabinete expresaron en el plano institucional una contradicción que el ENPP permite identificar con precisión en el plano narrativo.

Los tres registros comparten el mismo villano —el Estado democrático— pero proponen moralejas incompatibles: el neoliberalismo concluye que el Estado debe reducirse, el militarismo concluye que debe concentrarse, y el anticomunismo concluye que debe purificarse. Que esas tres moralejas pudieran coexistir durante cuatro años sin desintegrar la coalición bolsonarista es, desde el ANPP, el dato más revelador del período. Roe (1994) señala que las metanarrativas más robustas son precisamente aquellas que logran mantener deliberadamente ambigua su moraleja central: no necesitan resolver sus contradicciones internas porque la fuerza del enemigo compartido produce un efecto narrativo unificador más potente que cualquier programa ideológico coherente. El neoliberalismo ataca las políticas del Estado democrático como ineficientes, el anticomunismo como ideologizadas, el militarismo como desordenadas; la triple condena, aunque provenga de tradiciones incompatibles, converge en una única moraleja práctica: en tiempos de guerra cultural, los procedimientos democráticos ordinarios son un lujo que el pueblo no puede permitirse.

La reforma del Estado como práctica narrativa y material

La narrativa bolsonarista no fue solo discurso: se tradujo en decisiones concretas de política pública que expresaron materialmente su arquitectura ideológica. Cada una de esas decisiones fue también un acto narrativo que reforzó el relato que las legitimaba. El ENPP permite leer las políticas públicas del período no solo como actos administrativos sino como actualizaciones de la trama: cada decreto, cada nombramiento, cada recorte presupuestario es un episodio que confirma la moral del relato.

En el plano ambiental, el desmantelamiento de los organismos de control —IBAMA, ICMBio— y la reducción del presupuesto de fiscalización no fueron presentados como una concesión al sector ruralista, sino como la liberación de productores honestos de una burocracia ideologizada que los perseguía en nombre de una agenda ambientalista de izquierda. La deforestación amazónica que se aceleró durante el período —un aumento del 73% en el primer año de gobierno respecto al año anterior (INPE, 2020)— fue el efecto material de esa narrativa institucionalizada. La destrucción de bienes públicos se convirtió, en ese registro, en un acto de resistencia contra el "globalismo": un ejemplo extremo de cómo el *devil shift* —que presenta a la OMS, la ONU y las ONG ambientales como agentes de un "gobierno mundial"— legitima decisiones cuyo costo recae sobre el conjunto de la sociedad.

En el plano educativo, la intervención en las universidades federales —mediante el veto a candidatos elegidos por las comunidades académicas para rectorías, la reducción presupuestaria y las declaraciones sistemáticas contra el "adoctrinamiento"— expresó materialmente la moral del escenario narrativo: las universidades son el reducto del marxismo cultural y deben ser reconvertidas. El *devil shift* es aquí particularmente evidente: los profesores e investigadores son descritos como "adoctrinadores" que intencionalmente corrompen a los jóvenes —una atribución de malicia que no encuentra respaldo en la evidencia disponible sobre las prácticas docentes y que, analíticamente, es indistinguible de las mismas acusaciones que la dictadura militar utilizó para purgar las instituciones académicas en los años sesenta y setenta (Fico, 2020).

En el plano de la seguridad, la flexibilización del acceso a armas de fuego mediante decretos que ampliaron el derecho al porte de armas para civiles tradujo en política pública la narrativa de la legítima defensa individual frente a un Estado que no protege a sus ciudadanos. El *angel shift* opera aquí en la construcción del "ciudadano de bien" portador de armas: un ciudadano virtuoso que, al armarse, protege a su familia y su propiedad de la criminalidad que el Estado no supo contener —una narrativa que desplaza la responsabilidad de la seguridad pública desde el Estado hacia el individuo y que es estructuralmente coherente con el antiestatismo de erosión identificado en otros capítulos de este volumen.

En el plano de la política social, la operación narrativa más sofisticada del período fue la extinción del Programa Bolsa Familia —asociado al PT— y su sustitución por el Auxilio Brasil. Este cambio de nombre no fue solo una decisión administrativa sino un acto narrativo de primer orden: al borrar el nombre del programa anterior, el gobierno borraba también su moraleja —la transferencia como derecho social conquistado— y la reemplazaba por una moraleja distinta, la transferencia como concesión temporal de un gobierno eficiente a ciudadanos que deben volverse autosuficientes (Sátyro, 2024). El *angel shift* opera aquí en la dirección inversa a la habitual: no angeliza al Estado sino al beneficiario que "supera" la dependencia estatal, convirtiendo la salida del programa en un horizonte de virtud individual. La ampliación del valor de los beneficios en año electoral (2022) completó esa operación, demostrando que la narrativa antiestatal no es una descripción de lo que el gobierno hace sino un dispositivo para legitimar lo que le conviene hacer

en cada momento.

La paradoja que resulta de este conjunto de decisiones ilustra con claridad el argumento del volumen. El gobierno que más sistemáticamente deslegitimó las instituciones del Estado democrático fue también el que más deliberadamente expandió el poder del ejecutivo presidencial. Bolsonaro gobernó por medio de decretos, nombró militares en posiciones civiles clave, presionó al poder judicial, amenazó al sistema electoral e intentó concentrar en la presidencia atribuciones que la Constitución de 1988 distribuía entre poderes autónomos. Desde el ENPP, esta aparente contradicción se resuelve cuando se precisa cuál es el villano de la narrativa bolsonarista: no el Estado como aparato de gobierno, sino el Estado democrático como sistema de controles y contrapesos. La moraleja no es "menos Estado" sino "otro Estado": uno que conserva y amplía sus capacidades coercitivas y redistributivas selectivas, pero las despoja de sus mecanismos de rendición de cuentas.

Esta distinción conecta el caso brasileño con el caso Bukele analizado en el capítulo precedente de este volumen: en ambos, la narrativa antiestatal no produce el retiro del Estado sino su reconversión hacia formas menos democráticas de ejercicio del poder. Y en ambos, desde el ANPP, esa reconversión requiere una metanarrativa que justifique la paradoja. En el caso bolsonarista, esa metanarrativa es la guerra cultural permanente: cuando el escenario narrativo es una guerra, la concentración del poder ejecutivo deja de ser una violación de los principios liberales para convertirse en una necesidad táctica. Lo que Hunter y Power (2019) denominan "backlash illiberal" no es solo una reacción electoral sino una operación metanarrativa que redefine los términos de lo legítimo: la democracia como procedimiento es desplazada por la democracia como identidad —el pueblo verdadero contra la élite corrupta—, y esa sustitución es lo que el ANPP identifica como el reemplazo de una narrativa dominante por una metanarrativa de orden superior.

5. El 8 de enero y la persistencia narrativa

El fracaso del intento de golpe del 8 de enero de 2023 —cuando simpatizantes de Bolsonaro asaltaron el Congreso, el Palacio de Planalto y el Supremo Tribunal Federal— es el momento en que la narrativa bolsonarista reveló su límite estructural más profundo. Las instituciones democráticas brasileñas demostraron tener más resiliencia de la que el relato gubernamental había calculado durante cuatro años, y la sociedad civil, los partidos de oposición y los poderes del Estado respondieron con una solidez que clausuró la posibilidad del régimen de excepción que la narrativa había construido como horizonte amenazante (Avritzer, 2023).

Desde el punto de vista del ANPP, este desenlace merece un análisis más detenido que la mera constatación de un fracaso. El 8 de enero no fue un accidente ni una improvisación: fue la consecuencia lógica de una narrativa que había construido, durante cuatro años, las condiciones de posibilidad de un desenlace violento. El *devil shift* sistemático contra el Supremo Tribunal Federal, contra el sistema electoral y contra los partidos de oposición no solo movilizó bases: instaló en el imaginario bolsonarista la legitimidad moral de la confrontación extrainstitucional. Una narrativa que presenta a sus adversarios como agentes del mal no puede, coherentemente, aceptar una derrota electoral como resultado legítimo. En ese sentido, el 8 de enero fue la moraleja que la narrativa bolsonarista había estado escribiendo desde 2018.

Lo que el ANPP permite ver con más claridad es la distinción entre el fracaso del golpe y la persistencia de la narrativa que lo hizo posible. El 8 de enero no fue el "momento 1964" que el relato bolsonarista había guionado, y su fracaso reveló que la ficción del "enemigo común" no era

suficiente para producir la adhesión militar que un golpe requeriría. Pero desde el punto de vista narrativo, ese fracaso no cierra el debate: la moral bolsonarista —el Estado democrático como enemigo del pueblo, las instituciones como instrumentos de la élite corrupta, la violencia como respuesta legítima a la traición— permanece disponible en el espacio público brasileño como repertorio simbólico para futuros actores políticos. El *devil shift* y el *angel shift*, una vez incorporados al imaginario colectivo de una sociedad, no desaparecen con la derrota electoral de sus principales articuladores: se sedimentan como marcos interpretativos que pueden ser reactivados en nuevos contextos de crisis y frustración política (Vogeler & Bandelow, 2018).

Esta dimensión de largo plazo es, quizás, la más relevante para el argumento comparado de este volumen. El caso brasileño muestra que las narrativas antiestatales no se agotan en los gobiernos que las producen: dejan huellas institucionales, culturales y subjetivas que condicionan los debates políticos posteriores. La pregunta que el 8 de enero abre para el análisis no es solo si las instituciones resistieron —lo hicieron—, sino qué condiciones estructurales permitieron que esa narrativa de confrontación radical alcanzara el nivel de movilización que alcanzó, y qué contranarrativas serían necesarias para desplazarla de manera duradera. Desde el ANPP, una contranarrativa con suficiente capacidad estabilizadora no puede limitarse a refutar la trama bolsonarista: requiere ofrecer un relato alternativo sobre el Estado, la democracia y la nación que sea cognitivamente más eficaz que la moral de la guerra cultural permanente —un desafío narrativo de primer orden que el gobierno de Lula, iniciado en enero de 2023, asumió como condición de viabilidad política.

Conclusiones

El análisis narrativo del gobierno Bolsonaro a partir del ENPP, del ANPP y de los conceptos de *devil shift* y *angel shift* permite extraer cinco conclusiones que, tomadas en conjunto, iluminan tanto la especificidad del caso brasileño como su relevancia para la comprensión comparada del antiestatismo en las Américas.

La primera es que el bolsonarismo produjo una narrativa de reforma del Estado que no buscaba su reducción, sino su reconversión ideológica, distinguiéndose así del antiestatismo económico-liberal clásico y aproximándose, en su lógica profunda, al caso Bukele analizado en el capítulo precedente de este volumen: en ambos casos, el antiestatismo opera contra las formas democráticas del Estado, no contra el Estado en sí mismo.

La segunda es que la arquitectura narrativa del bolsonarismo —anticomunismo como escenario, militarismo como autoridad, neoliberalismo como promesa económica— fue internamente heterogénea, pero políticamente eficaz precisamente porque, como señala el ANPP de Roe (1994), las metanarrativas más robustas son aquellas que mantienen deliberadamente ambigua su moraleja central. Los conceptos de *devil shift* y *angel shift* explican esa eficacia: la diabolización sistemática del adversario produjo un enemigo común que unificó coaliciones diversas, mientras que la angelización de Bolsonaro y las Fuerzas Armadas ofreció un polo de identificación positiva.

La tercera conclusión es que la materialización de la narrativa en políticas concretas —desmantelamiento ambiental, intervención universitaria, flexibilización armamentista, resignificación de las transferencias sociales— muestra que el ENPP permite leer las decisiones de política pública no solo como actos administrativos, sino como actos narrativos que refuerzan el relato que los legitima. La sustitución del Bolsa Familia por el Auxilio Brasil es el ejemplo más preciso: un cambio de nombre que fue, antes que nada, un cambio de moral (Sátyro, 2024).

La cuarta es que el 8 de enero de 2023 revela simultáneamente el límite del proyecto bolsonarista y su legado narrativo más perdurable. Las instituciones democráticas brasileñas demostraron resiliencia, pero la narrativa que hizo posible la violencia no desapareció con ella: se sedimentó como repertorio simbólico disponible para futuros actores en contextos de crisis (Vogeler & Bandelow, 2018). Comprender esa persistencia narrativa es tan importante como celebrar la resistencia institucional, porque las condiciones estructurales —desigualdad, desconfianza, polarización afectiva— que hicieron eficaz al devil shift bolsonarista no fueron resueltas por la derrota del 8 de enero.

La quinta y última conclusión es metodológica: el caso brasileño sugiere que el análisis de las narrativas antiestatales gana en profundidad cuando se integra la dimensión metanarrativa del ANPP al análisis de los personajes y tramas del ENPP. La guerra cultural permanente no es solo un escenario del relato bolsonarista: es la metanarrativa que hace posible la coexistencia de sus tres registros ideológicos incompatibles, que justifica la concentración del poder como necesidad táctica y que convierte la derrota electoral en una injusticia antes que en un resultado legítimo. Sin esa dimensión metanarrativa, el bolsonarismo resulta ininteligible; con ella, se revela como una de las expresiones más complejas y más instructivas del antiestatismo contemporáneo en las Américas.

Referencias

Avritzer, L. (2023). *O assalto à democracia brasileira: Do bolsonarismo ao 8 de janeiro*. Boitempo.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Fico, C. (2020). *O golpe de 1964: Momentos decisivos*. FGV Editora.

Fullerton, A. H., Durnová, A., y Weible, C. M. (2025). Characterizing allies and opponents in gender policy debates. *Review of Policy Research, 42*(5), 1201–1219.

Hornung, J., Fullerton, A. H., y Weible, C. M. (2025). Devil and angel shifts in collective action: A call for integration and improvements. *Policy Studies Journal, 53*(4), 1014–1044.

Hunter, W., y Power, T. J. (2019). Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. *Journal of Democracy, 30*(1), 68–82.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2020). *Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica brasileira por satélite: Projeto PRODES*.

Leach, W. D., y Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review, 99*(4), 491–503.

Pinheiro-Machado, R. (2019). *Amanhã vai ser maior: O que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de saída da crise*. Planeta.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Sabatier, P., Hunter, S., y McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *The Western Political Quarterly, 40*(3), 449–476.

Sabatier, P. A., y Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2.ª ed., pp. 189–220). Westview Press.

Sátyro, N. (Ed.). (2024). *Social policies in times of austerity and populism: Lessons from Brazil*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003487777

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Tversky, A., y Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science, 211*(4481), 453–458.

Vogeler, C. S., y Bandelow, N. C. (2018). Mutual and self perceptions of opposing advocacy coalitions: Devil shift and angel shift in a German policy subsystem. *Review of Policy Research, 35*(5), 717–738.

Capítulo 8

Narrativas sobre el Estado en Chile, 1973-2026: El péndulo entre el Estado y el Mercado

Diego Barría Traverso[14]

Resumen

Este capítulo identifica las narrativas en disputa sobre el rol del Estado en Chile entre 1973 y 2026. Se argumenta que la institucionalidad instaurada por la dictadura de Pinochet ha sido, durante todo el período, la piedra angular del debate político chileno. El análisis distingue cuatro etapas: la narrativa antiestatal fundacional de la dictadura (1973-1990), que desplazó al Estado de compromiso e instauró la subsidiariedad como principio ordenador; la narrativa del "modelo chileno" durante la transición (1990-2006), que buscó conciliar la economía de mercado con el proceso de democratización; un período de narrativas en conflicto (2006-2019), en el que la crítica al neoliberalismo impulsada por los movimientos sociales convivió, sin lograr hegemonía, con el relato del crecimiento económico y la buena gestión; y el ciclo abierto por el estallido social de 2019, en el que la narrativa antineoliberal devino brevemente dominante, fracasó en institucionalizarse en un nuevo texto constitucional y fue desplazada por una nueva derecha radical, contraria al "comunismo", a la migración y a la llamada "ideología de género". Se concluye que, en ausencia de un relato compartido sobre el rol del Estado, el debate chileno oscila pendularmente entre el Estado y el mercado.

Palabras clave*:* narrativas; Estado; Chile; subsidiariedad; neoliberalismo; estallido social.

Abstarct

This chapter identifies the competing narratives about the role of the state in Chile between 1973 and 2026. It argues that the institutional framework established by the Pinochet dictatorship has been the cornerstone of Chilean political debate throughout the entire period. The analysis distinguishes four stages: the foundational anti-state narrative of the dictatorship (1973-1990), which displaced the "State of compromise" and established subsidiarity as an ordering principle; the narrative of the "Chilean model" during the transition (1990-2006), which sought to reconcile a market economy with democratization; a period of conflicting narratives (2006-2019), in which the critique of neoliberalism driven by social movements coexisted, without achieving hegemony, with the narrative of economic growth and sound management; and the cycle opened by the 2019 social outburst, in which the anti-neoliberal narrative briefly became dominant, failed to be institutionalized in a new

[14] Administrador Público y Licenciado en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad de Chile, Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor (*cum laude*) en Historia por la Universiteit Leiden (Países Bajos). Es Profesor Titular de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso, Chile. Sus líneas de investigación se centran en la administración pública, la historia del Estado y las empresas públicas en América Latina. Ha publicado en revistas indexadas en JCR, Scopus y ERIH, y es autor y coeditor de varios libros publicados por Routledge, Palgrave Macmillan y Editorial Universitaria, entre otros sellos. Es editor fundador de la *Revista de Gestión Pública* y miembro del Comité Editorial de *Public Administration Review*. Ha desarrollado proyectos de investigación financiados por CONICYT/ANID (Fondecyt Regular y Anillo). ORCID: 0000-0001-8906-9220.

constitutional text, and was displaced by a new radical right opposed to “communism”, migration, and so-called “gender ideology”. The chapter concludes that, in the absence of a shared narrative about the role of the state, the Chilean debate swings like a pendulum between state and market.

Keywords: narratives; state; Chile; subsidiarity; neoliberalism; social outburst.

Introducción

El 18 de octubre de 2019, una masiva e inesperada ola de protestas sociales, desencadenada por el aumento de la tarifa en el sistema de transporte público de Santiago, puso bajo escrutinio los cimientos mismos del sistema político, administrativo y económico inaugurado por el régimen de Pinochet y continuado por los gobiernos democráticos. Esta fue la fase final de un proceso de removilización de la sociedad chilena. Durante la década de 1990 y hasta aproximadamente 2005, la sociedad civil chilena estuvo desmovilizada, en parte como consecuencia de los traumas generados por una dictadura (1973-1990) que violó sistemáticamente los derechos humanos (Silva, 2004).

La ola de protestas iniciadas en octubre de 2019 fue explicada inicialmente por un lema surgido en las propias calles: no son treinta pesos, son treinta años. Esta frase instaló una narrativa muy precisa: las protestas no eran por una situación coyuntural sino el fruto de un ciclo político y económico marcado por el llamado neoliberalismo. Bajo el régimen de Pinochet se implementó una reforma institucional integral. A finales de la década de 1970, la dictadura prometió implementar siete modernizaciones. Ellas tenían como objetivo reemplazar el Estado de compromiso construido entre 1925 y 1973 –esto es, un ciclo que combinó un proyecto de industrialización, inclusión social y democratización (Tironi, 1998)– por un nuevo marco institucional basado en un enfoque de Estado subsidiario. Se impulsaron privatizaciones de empresas, la apertura de la política social a actores privados (educación, salud y pensiones de jubilación), hasta entonces de provisión pública (Gárate, 2012).

Esta agenda de reformas promercado ha sido etiquetada como neoliberalismo (Maillet, 2015). No obstante, existe un vivo debate entre los académicos respecto a la claridad analítica de este término (Venugopal, 2015; Ruckert, Macdonald y Proulx, 2017; Lepori, 2020). El desencanto con las reformas orientadas al mercado ha llevado a apoyar otras alternativas. Por ende, en la última década, las encuestas (por ejemplo, la Encuesta UDP) han mostrado que una agenda de intervención proestatal ganó apoyo en la opinión pública (González-Bustamante, 2019). De hecho, desde 2006, varios nuevos actores sociales han expresado su decepción con la democracia y se han manifestado activamente contra lo que denominan políticas neoliberales en ámbitos como la educación, el sistema de pensiones, la salud y la legislación laboral (Barría et al., 2012; Carrasco y Olivares, 2020). En esta línea, durante octubre de 2019, los manifestantes se rebelaron contra los cimientos mismos del ordenamiento institucional y el enfoque de “Estado subsidiario” dictado por Pinochet (es decir, la falta de legitimidad del sistema político, la desigual distribución del ingreso y la mala calidad de los servicios sociales prestados por las empresas privadas [pensiones de jubilación] y el sector público [educación, salud]). Promovían un enfoque de superación del estado de situación: es decir, un escenario postneoliberal (sobre este concepto, véase Grugel y Riggirozzi, 2012; Ruckert, Macdonald y Proulx, 2017; Davies y Gane, 2021).

Las disputas políticas en Chile no se han centrado únicamente en las características materiales de la institucionalidad y las políticas públicas: existe una constante lucha interpretativa y por etiquetar el estado de condiciones. La literatura sobre políticas públicas y administración pública ha advertido de

forma creciente la importancia del lenguaje (Estévez y Páez Arenas, 2020). Stone (2012) destaca la importancia de las representaciones y los significados asociados a las políticas. En sintonía con el marco común de este volumen (Estévez, 2026), este capítulo adopta un doble lente analítico. Por un lado, el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP), que sostiene que las narrativas son centrales para dar sentido a las políticas y que pueden estudiarse de manera sistemática a partir de sus componentes básicos: tramas, escenarios, personajes —héroes, villanos y víctimas— y moralejas (Jones, Shanahan y McBeth, 2014; Shanahan, Jones y McBeth, 2017). Por otro, el Análisis Narrativo de Políticas Públicas (ANPP), que distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas, y que resulta especialmente útil para comprender cómo los relatos ordenan la incertidumbre en contextos de alta conflictividad (Roe, 1994). En este capítulo, el ENPP permitirá identificar quiénes son los héroes, los villanos y las víctimas de cada relato sobre el Estado chileno, así como sus moralejas; el ANPP, en cambio, permitirá rastrear cómo ciertas narrativas se volvieron dominantes, qué contranarrativas les disputaron sentido y qué metanarrativas —como el "modelo chileno"— lograron, durante décadas, estabilizar el debate.

Siguiendo la lógica analítica sugerida por Estévez y Páez Arenas (2020), el proyecto del Estado de compromiso fue visto como un mal; el crecimiento del Estado a niveles antes no vistos durante la Unidad Popular fue caracterizado como su punto cúlmine y el socialismo/comunismo como un peligro al cual se debía combatir con los principios de autonomía social y subsidiariedad.

Reconociendo la importancia de las narraciones como articuladoras de la realidad social, este trabajo tiene como objetivo identificar cómo han surgido narrativas divergentes en torno al rol del Estado en Chile de 1973 en adelante. Se argumenta que, desde ese momento hasta la actualidad, la institucionalidad establecida por la dictadura de Pinochet ha sido la piedra angular del debate. A partir de 1990, su continuidad ha sido vista como una situación incómoda para diversos actores. Por ello, se han articulado narrativas explicativas para conciliar el modelo económico con un proceso de democratización, para presentar al "neoliberalismo" como el problema a superar o, en los últimos tiempos, para reivindicar la economía de mercado y la reducción estatal como un fin a lograr. Para presentar este análisis, el capítulo distingue cuatro períodos en los cuales se identifican narrativas, los contextos en los que surgen y los actores que las han promovido, aplicando en cada caso las categorías del ENPP y del ANPP. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

La narrativa antiestatal, 1973-1990

A partir de la década de 1920, Chile inició un proceso de ampliación del rol social del Estado (Bernedo, 1989; Ibáñez, 2003; Illanes, 2003; Scott, 2009; Henríquez, 2014). Se conoce como Estado de compromiso a una fórmula que combinaba una democracia pluriclasista, un proyecto industrializador y políticas sociales inclusivas (Tironi, 1998). Así, se fundó una concepción del servicio público a través de la legislación, los fallos judiciales, la jurisprudencia administrativa y la doctrina: la concepción del servicio público como organismos públicos responsables de satisfacer necesidades colectivas (Pantoja, 2009; Camacho, 2010; Ferrada, 2021).

Dentro del período desarrollista, el Estado expandió su ámbito de acción en la esfera económica mediante la creación de una serie de empresas públicas (Ortega et al., 1989; Guajardo, 2018) y agencias públicas dedicadas a la prestación de servicios sociales. Esto se hizo evidente en 1952, cuando se crearon el Servicio Nacional de Salud (Illanes, 2003), los programas de educación y nutrición infantil (Jiménez de la Jara, 2009) y el Servicio de Seguro Social (Olavarría y Ahumada, 2021). Esto refleja un consenso (en el que solo la derecha no participó) en torno al estatismo como vía hacia el desarrollo, el cual alcanzó su punto máximo durante la Unidad Popular, que buscó crear un área de propiedad social para combatir la dependencia de la economía chilena del capital

extranjero y avanzar hacia el socialismo (Caputo y Galarce, 2021).

La experiencia desarrollista terminó con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Se inició en ese momento un cambio del Estado, la economía y la sociedad (Marcel, 1989; Mönckeberg, 2001; Gárate, 2012; Guajardo, 2018; Casals y Estefane, 2021; Meller, 2021). Esta revisión se fundaba en lo que un documento influyente, conocido como *El Ladrillo*, caracterizaba como un "estatismo exagerado" (Centro de Estudios Públicos, 1993). Frente a la lógica de la tríada democracia, inclusión, industrialización, se impuso un nuevo relato: el de la sociedad libre y la subsidiariedad (Junta de Gobierno, 1974). Al decir de Mario Góngora (1981), las ideas planteadas por la dictadura de Pinochet, al igual que el proyecto de la Unidad Popular y con anterioridad la "Revolución en Libertad" de la Democracia Cristiana, eran un proyecto global que excluía otra visión de la sociedad y el Estado.

En marzo de 1974, la dictadura publicó una declaración de principios que destacaba el principio de subsidiariedad como "el principal barómetro para medir la libertad de una estructura social". Proponía que "El estatismo genera, en cambio, una sociedad gris, uniforme, sometida, sin horizontes" (citado en Rajevic, 2021: 95). Pinochet y los economistas de Chicago establecieron un nuevo orden que, con la idea de introducir siete modernizaciones, proyectó una democracia tutelada y un modelo económico de mercado. Buscó fortalecer la iniciativa privada, desmovilizar a los trabajadores y reducir el tamaño del Estado mediante privatizaciones, la transferencia de los servicios sociales a la esfera privada o a los municipios (Marcel, 1989; Mönckeberg, 2001; Gárate, 2012; Guajardo, 2018; Casals y Estefane, 2021; Meller, 2021).

La séptima modernización fue la administrativa. Un nuevo paradigma fue diseñado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), basado en principios como la eficiencia, la eficacia, la descentralización y la contratación de personal técnicamente calificado y apolítico. La subsidiariedad se erigió como piedra angular, lo que implicaba el respeto a la libertad de las personas y un mandato para que la administración actuara solo cuando los grupos intermedios no pudieran hacerlo (Báez y Peña, 1980). Consecuentemente, la Constitución de 1980 instituyó altos quórums para la actividad empresarial del Estado, fijó la defensa de la propiedad privada y un límite al dominio público, y garantizó el derecho individual a decidir entre proveedores públicos o privados en sectores como la educación y la salud (Ffrench-Davis y Stallings, 2001; Rajevic, 2021).

La subsidiariedad dio paso a la apertura de varios sectores de política social a la acción de privados. En el ámbito de la educación, se introdujo un nuevo operador (los colegios particulares subvencionados) a la tradicional provisión público-privada. Las escuelas públicas fueron municipalizadas y se creó una política de financiamiento a través de un *voucher* (subvención) para las escuelas municipales y particulares subvencionadas. De esta manera, quienes no podían financiar la educación privada podían elegir entre el sector público y el sector particular subvencionado (Matamoros y Álvarez, 2020). Al mismo tiempo, se permitió el ingreso de instituciones privadas a la educación universitaria y técnico-profesional.

En el área de la salud, la dictadura desmanteló el Sistema Nacional de Salud, pasando a un nuevo sistema mixto de cobertura, en el cual el Estado comenzó a operar a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) privadas (Castiglioni, 2005). Esto materializó el derecho a elegir garantizado por la Constitución de 1980. Esta opción no se mantuvo en el caso de las pensiones. Quienes tenían cotizaciones anteriores a diciembre de 1982 podían elegir si continuar en el antiguo sistema de reparto (ahora centralizado en el Instituto de Normalización Previsional, INP) u optar por un sistema de capitalización individual operado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas. Para quienes ingresaron al mercado laboral

después de esa fecha, el sistema privado fue obligatorio (Solimano, 2021). En suma, se disoció la idea de la provisión por parte de un organismo público a cargo de ella, y las empresas privadas pudieron ingresar a esta área bajo una regulación definida por la autoridad pública (Ferrada, 2021).

Estos cambios ocurrieron en un contexto de clausura democrática, terrorismo de Estado y persecución y eliminación física de opositores políticos. De igual forma, ocurrieron en un contexto económico marcado por dos severas crisis (1974-1975 y 1982-1983). Esto llevó a que se rearticulara una oposición que comenzó a plantear que Chile enfrentaba no solamente la violación de los derechos humanos (Loveman y Lira, 2000) sino también los efectos del neoliberalismo (Casals y Estefane, 2021).

En 1988, se desarrolló un plebiscito para determinar si Pinochet continuaría ocho años más en la presidencia o si sería reemplazado a partir de 1990. Durante el proceso electoral, la dictadura levantó la narrativa de Chile como un país que había salido del caos y que vivía una revolución silenciosa de crecimiento económico. La oposición impulsó un mensaje de esperanza y de retomar el camino de la democracia y el bienestar. La segunda opción se impuso (Correa et al., 2021).

La narrativa del "modelo chileno", 1990-2006

En marzo de 1990, la democracia retornó a Chile. El presidente Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo la tarea de llevar adelante un proceso de transición de por sí difícil, sobre todo teniendo en cuenta que, a pesar de una reforma a la constitución acordada en 1989 que eliminó algunos aspectos del texto instaurado por la dictadura en 1980, continuaba manteniendo lo que durante la época se llamaron los "enclaves autoritarios". Entre ellos se contaba la existencia de senadores designados y la continuidad de Pinochet como comandante en jefe del Ejército.

En ese contexto, el gobierno debió lidiar con las demandas de cambio en la política económica neoliberal y justicia por las violaciones de los derechos humanos, además de las presiones de la derecha y las fuerzas armadas (que salieron a la calle en 1992 y 1993 para presionar por decisiones judiciales que afectaban a militares) (Valenzuela y Tello-Navarro, 2022), pero dejó en claro que se haría justicia "en la medida de lo posible" (Moulian, 1997).

La dificultad de reconciliar intereses antagónicos fue mediada a través de dos narrativas. La primera, la de la transición a la democracia como un camino que retomaba la tradición política chilena. Hasta 1973, Chile era considerado una democracia fuerte con una solidez histórica anclada en olas sucesivas de incorporación de electores desde el siglo XIX (Valenzuela y Valenzuela, 1983). De alguna manera, la transición comenzó a ser vista como un retorno a ese camino y a la llamada excepcionalidad chilena: esto es, contar con una solidez institucional capaz de diferenciar al país del resto de los países de América Latina. Se impuso la etiqueta de la "democracia de los acuerdos", una forma de hacer política consensual entre el gobierno y una oposición con disposición a pactar algunos cambios.

La segunda narrativa planteó la idea de que los gobiernos democráticos debían introducir cambios a través de las políticas sociales. Si bien la política económica se mantuvo en lo medular (Taylor, 2003), los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia impulsaron un proceso que ha sido caracterizado como postneoliberalismo: esto es, la introducción de políticas sociales dentro del marco económico vigente (Castiglioni, 2005), lo que llevó a la irrupción de nuevas agencias y programas sociales sectoriales (Barría, 2025). Estas nuevas políticas no alteraron los cimientos de la institucionalización de los sectores de servicios sociales (Ewig y Kay, 2011) y, aunque la pobreza se redujo a partir del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), según ciertas voces, esto fue más bien el resultado del crecimiento que de las políticas sociales (Vergara, 2002).

Ambas aristas se han condensado en lo que se vino a llamar el "modelo chileno", esto es, la combinación de arreglos democráticos bajo reglas estables y una economía de mercado como motor de la política económica y dentro de la cual se debía enmarcar la intervención de las políticas públicas (Drake y Jaksic, 1999; Silva, 2008).

En 1994 la Concertación ganó nuevamente la presidencia, esta vez con Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), un joven ingeniero que cambió el foco de la agenda. En lugar de centrarse en temas propios de la transición, Frei colocó el acento en la modernización económica. Durante su período se impulsó de forma agresiva la concesión de obras públicas, se impulsaron algunas privatizaciones y se enfocó la política exterior en abrir mercados a los productos chilenos (Zrari, 2008). De igual forma, en este período se instauró con fuerza la política exterior chilena orientada hacia el establecimiento de tratados de libre comercio.

Quizás producto del enfoque centrado en la modernización, en el período de Frei emergieron críticas contra la forma en que se llevaba adelante la transición. El giro dado por la Concertación desde las cuestiones políticas hacia lograr éxitos en la gestión económica tensionó a los partidos que la conformaron. Surgió un debate entre los llamados autocomplacientes y autoflagelantes. De igual manera, hacia 1997 se comenzaron a apreciar signos de agotamiento de la narrativa del retorno a la democracia. En las elecciones parlamentarias de 1997 un 17,75% del electorado votó blanco o nulo. El mundo académico tomó nota de esto y comenzó a advertir un fenómeno de individualización como fruto de la implementación de políticas neoliberales (PNUD, 1998, 2017; Silva, 2008). Este descontento con el proceso de transición puede ser graficado en el éxito editorial que tuvo, entre 1997 y 1998, Tomás Moulian con sus libros *Chile actual, anatomía de un mito* y *El consumo me consume*. El primero plantea que la transición no fue sino un gatopardismo, que las élites políticas llegaron a un consenso en torno al modelo económico, que el ciudadano pasó a ser un consumidor y, finalmente, alertó sobre el hecho de que las violaciones a los derechos humanos y la desigualdad (herencias de la dictadura) dejaron de ser foco del debate político (Moulian, 1997, 1998).

En enero de 2000, el socialista Ricardo Lagos ganó la presidencia en segunda vuelta por un estrecho margen por sobre Joaquín Lavín, un alcalde de derecha que había participado activamente en la dictadura de Pinochet, y quien promovía un discurso de solución de problemas concretos por sobre consideraciones políticas. Lagos y la Concertación se impusieron con una campaña basada en la consigna de crecer con igualdad. Consecuentemente, a principios de la década de 2000, la política social cobró un nuevo impulso (Araya et al., 2009).

El Estado comenzó a implementar sistemas de protección focalizados o políticas universales provistas a través de mecanismos de mercado. Esto ocurrió en un momento de reactivación de la protesta social, que a partir de 2003 manifestó cada vez más un rechazo a varias características del modelo económico existente, como la precariedad laboral (Araya et al., 2009) o la calidad de la educación (PNUD, 2017). Durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) se estableció Chile Solidario, que agrupó y dio lógica sistémica a una serie de intervenciones desarrolladas por agencias públicas (Larrañaga y Contreras, 2010). Al mismo tiempo se creó el seguro de cesantía, con financiamiento de trabajadores y empleadores y administrado por una entidad privada. Además, se implementó una reforma a la salud que creó el AUGE GES, un esquema de garantías explícitas de acceso a beneficios en plazos conocidos y cobertura financiera para una serie de patologías definidas por la autoridad sanitaria. Estas garantías, que se aplican tanto a los beneficiarios de FONASA como de ISAPRE, introdujeron la posibilidad de que los pacientes del sistema público fueran derivados, de ser necesario, al sector privado (Ewig y Kay, 2011; Flores, 2021).

La estrategia del gobierno de Lagos de ampliar la intervención estatal para mejorar el acceso a

servicios sociales, pero mediado por el mercado, tuvo su punto cúlmine con la instauración del crédito con aval del Estado. Hasta ese momento, el acceso a ayudas estatales para estudiar en la universidad se concentraba únicamente en las instituciones públicas y, además, dependía de la situación socioeconómica de los estudiantes. El CAE estableció un mecanismo que masificó el acceso a la educación superior, permitiendo que, quienes no estudiaban en universidades estatales o no calificaran socioeconómicamente a los beneficios, pudieran tomar créditos con la banca. El Estado actuaría como aval de esa deuda. Como fruto de esta política, el acceso a la educación terciaria tuvo un crecimiento sostenido desde 2006 (Salazar y Rifo, 2020).

El gobierno de Lagos también intentó terminar con un problema que se arrastraba desde 1980: la legitimidad de la constitución. Las reformas pactadas entre la oposición y la dictadura en 1989 no dieron legitimidad al texto. La detención de Pinochet en Londres en 1998 y su consecuente retiro de la vida política permitieron que en 2005 se reformara nuevamente la constitución, eliminando enclaves autoritarios, como los senadores designados y vitalicios, o restablecer la capacidad del Presidente de la República de remover a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas. La reforma también permitió que el texto dejara de estar firmado por Pinochet y pasara a aparecer el nombre de Ricardo Lagos (Nogueira, 2008).

El gobierno de Lagos intentó establecer una narrativa que buscó encontrar un nuevo equilibrio ante las críticas emergentes de la década de 1990. Por una parte, amplió el rango de la política social; por otro lado, intentó a través de una gran reforma conformar un consenso en torno a una constitución reformada en democracia. Paradójicamente, ni la reforma constitucional de 2005 ni la masificación del acceso a la educación superior lograron superar las principales críticas que, desde los sectores progresistas, se levantaban contra la transición: la continuidad del legado de la dictadura materializado en una constitución y un modelo económico promercado. Estos temas cobrarán relevancia a partir de la crisis de 2019.

Narrativas en conflicto, 2006-2019

En 2005 se aprobaron reformas constitucionales que buscaban, tanto desde la Concertación como desde la derecha, despejar las críticas al proceso de transición. Sin embargo, el ciclo político que se inició desde 2006, en lugar de tender hacia el consenso que se había logrado en la "democracia de los acuerdos" de comienzos de la década de 1990, llevó al surgimiento de dos narrativas diversas.

En 2006 asumió la presidencia Michelle Bachelet (2006-2010). Si bien este fue el cuarto y último gobierno de la Concertación, Bachelet asumió la presidencia prometiendo algo distinto a lo existente hasta ahora: un gobierno ciudadano y con paridad de género en el gabinete. De igual forma, introdujo un nuevo lenguaje en términos de política pública, abandonando el mantra de la subsidiariedad y la focalización en favor de una noción universal que, aunque no siempre se materializó en políticas concretas, sí cambió el registro narrativo a la hora de discutir las políticas públicas (Barría et al., 2012). Este giro se materializó en el diseño del sistema Chile Crece Contigo, que apuntaba a asegurar derechos universales (definiéndolos y entregándolos a quienes fuera necesario) en la primera infancia, y en una reforma al sistema de capitalización individual, que creó un fondo redistributivo (pilar solidario), financiado por el Estado, que buscaba resolver el problema de las bajas pensiones, complementando con financiamiento público los beneficios privados que no alcanzaban un monto mínimo (Hertel-Fernandez, 2009).

El gobierno de Bachelet fue un período de reactivación de la movilización social. Durante el primer semestre de 2006 Chile enfrentó la llamada "revolución pingüina", caracterizada por las masivas protestas de estudiantes secundarios, que exigían educación pública gratuita y de calidad. Esta

consigna era la solución a un diagnóstico: la municipalización de la educación pública impulsada por la dictadura de Pinochet a comienzos de la década de 1980 era la responsable de una provisión educativa deficiente. El tenor de las demandas no solamente fue una contestación al "modelo chileno", sino que también encuadró las demandas sociales de los años sucesivos en una lógica de superación de la institucionalidad vigente. El gobierno de Bachelet impulsó un proceso de reforma que llevó a la aprobación de la Ley General de Educación, que estuvo lejos de cerrar el debate educativo.

A Bachelet le sucedió Sebastián Piñera (2010-2014), el primer presidente de derecha democráticamente electo desde 1958. Piñera asumió el cargo bajo la promesa de una mejor respuesta para enfrentar problemas como la seguridad pública y un mayor crecimiento económico (el cual se vio frenado durante la década de 2000 respecto a los años noventa). Durante su campaña instauró una narrativa que no cuestionaba las características del modelo chileno (democracia y mercado), sino que se centraba en el agotamiento de una coalición que había gobernado cuatro períodos y que no desarrollaba la gestión de los asuntos públicos de manera eficiente. Él, en cambio, colocaba a disposición su trayectoria política y de éxito empresarial. En esa línea, al asumir, el presidente nombró un gabinete plagado de gerentes (Silva, 2010).

Sin embargo, a pesar de lograr niveles de crecimiento económico similares a los de finales de la década de 1990 (en 2010 y 2012 superó el 5%), su gobierno chocó con una nueva etapa de movilización social. Generalmente, se ha planteado que durante los gobiernos de la Concertación se vivió un proceso de desmovilización (Silva, 2004). Con un gobierno de derecha, las críticas al modelo económico que fueron apareciendo tenuemente en la década de 1990, encontraron un mejor escenario para desplegarse en las calles e influir en la opinión pública. En 2011, la movilización de los estudiantes universitarios agrupados en la CONFECH logró ganar el apoyo de la opinión pública bajo el lema "no más lucro" y gratuidad en la educación superior. Si el movimiento de 2006 fue una respuesta a una reforma educativa de comienzos de la década de 1980 (municipalización), la de 2011 apuntó a otra política de la misma época: liberalización de la educación superior, que llevó a la introducción de aranceles y aparición de universidades privadas gestionadas bajo lógica comercial (a pesar de que la ley lo prohibía). La crítica no solamente alcanzó a Pinochet sino que también se identificó a otro villano: el gobierno de Ricardo Lagos y su decisión de financiar la educación terciaria a través del sistema CAE. De acuerdo con los líderes estudiantiles, este modelo había llevado a un endeudamiento de las familias chilenas (sobre el tema, véase González López, 2018).

El movimiento estudiantil de 2011 proyectó nuevos liderazgos políticos. También fue crucial al encuadrar un discurso de reclamo social contra los efectos de la participación de privados en áreas sociales, como las pensiones, la cobertura de salud para medicamentos de alto costo, el medio ambiente y las demandas de subsidios para servicios básicos en zonas aisladas. Esto inauguró una era de movimientos sociales del tipo "No +" contra el sistema privado de pensiones, las autopistas urbanas privadas y el Sename, la institución encargada de los servicios de protección de la infancia que subcontrataba gran parte de su oferta (ver, por ejemplo, Carrasco y Olivares, 2020). Esto se condensó en una retórica más abarcadora: la necesidad de cambiar la constitución vigente y establecer "otro modelo"; uno distinto al heredado por la dictadura en el que las instituciones públicas deberían desempeñar un papel fundamental en reemplazo de los privados (Atria et al., 2013).

En su segundo gobierno, la presidenta Bachelet (2014-2018) prometió avanzar en esa línea, con un conjunto de reformas: constitucional, laborales, tributaria y educativa. Estas se implementaron, a excepción de la constitucional que no se discutió en el Congreso, sin romper con las bases del modelo chileno (Faure y Maillet, 2020). Por ejemplo, en materia educativa se introdujeron nuevas normas para las escuelas privadas subvencionadas (prohibición de lucro y copago), pero sin eliminar el

financiamiento vía *voucher*. A nivel universitario, se estableció un mecanismo de gratuidad para los primeros seis deciles, basado en un *voucher* a ser utilizado en universidades estatales o privadas que estuvieran acreditadas y adhirieran al sistema.

En este mismo período, se produjo un cambio en el Congreso. Ingresaron como diputados dirigentes de la movilización de 2011. Algunos lo hicieron a través del Partido Comunista, otros de forma independiente (entre ellos el futuro presidente Gabriel Boric). Estos diputados incorporaron una nueva narrativa al debate: la desigualdad. Y lo hicieron denunciando la asimetría de ingresos entre las autoridades y los ciudadanos de a pie. De hecho, promovieron reducir los ingresos y ligarlos a una proporción con respecto al sueldo mínimo (Barría et al., 2022).

Bachelet nuevamente entregó el poder a Sebastián Piñera (2018-2022), quien se presentó a la elección con el respaldo del crecimiento económico generado en su primer período. Como se verá en la siguiente sección, Piñera debió enfrentar el estallido social. De momento, importa destacar dos cuestiones. La primera, es que entre 2006 y 2019 convivieron al menos dos narrativas: una que planteaba la necesidad de superar el "modelo chileno", ya no únicamente desde la perspectiva de la institucionalidad política, sino que también en su configuración económica y de política social, y otra que priorizaba el crecimiento económico como un valor socialmente deseado. La segunda cuestión es que, dada la correlación de fuerzas políticas, ninguna de estas dos visiones lograba ser hegemónica, lo que provocó un período de indeterminación sobre el futuro político.

El estallido social y la narrativa antineoliberal que no fue

Los primeros días de octubre de 2019, el presidente Sebastián Piñera dio una entrevista en la cual calificó a Chile como un oasis. Con esa imagen hacía referencia a la estabilidad institucional del país en comparación con las crisis políticas y económicas recurrentes en América Latina. Unas semanas después, debió enfrentar una movilización social sin precedentes en el siglo XXI, que vino a cuestionar las bases de la figura del oasis: la trayectoria política y económica chilena desde la dictadura de Pinochet en adelante.

El mensaje "no son treinta pesos, son treinta años", levantado por quienes protestaban en la calle contra el alza del transporte público en Santiago, fue lo suficientemente flexible para dar cabida a una serie de demandas diversas: críticas a la privatización de los servicios sociales, el costo de la vida, los montos de los sueldos y las pensiones, la relación entre el Estado y el pueblo mapuche, el modelo neoliberal y la constitución de Pinochet (Silva, 2021).

Este fenómeno de malestar social en medio de un ciclo de crecimiento y estabilidad fue prontamente debatido por la academia. Algunos autores han intentado explicar esta situación como el resultado del malestar de la modernización (Peña, 2021), mientras otros han indicado que es el fruto de un modelo económico que aumentó la desigualdad (Solimano, 2021; Llanos y Aceituno, 2021). En esa línea, Rotarou y Sakellariou (2017) y Chamorro (2018) han documentado cómo los sistemas de salud y de pensiones, respectivamente, generan situaciones de desventaja para los sectores con menos recursos y las mujeres. Ferrada (2021) ha advertido que la crisis política y social de 2019 se explica por el tipo de servicio público existente. Ruiz (2015) considera que lo que etiqueta como "capitalismo de servicio público" (una forma de prestación de servicios que combina la articulación público-privada y que permite a los operadores de servicios acumular capital a través de *vouchers* y subsidios) juega un papel instrumental en el conflicto social chileno.

Aunque no existe un consenso respecto a qué causó el estallido, lo cierto es que hubo una narrativa que se impuso prontamente. Si en un inicio las demandas hacían alusión al costo de la vida y a los bajos ingresos, tras un mes de protestas *in crescendo*, los partidos de gobierno y oposición acordaron

iniciar un proceso de cambio constitucional (Fuentes, 2021). El ciclo de este proceso incluyó un plebiscito habilitante, una elección de miembros de una convención constitucional, la redacción de una propuesta y su votación en un plebiscito. Esto ocurrió a la par de un calendario electoral presidencial y parlamentario.

En el ciclo electoral de 2020 y 2021 se impuso la necesidad de cambiar la constitución, se eligió una convención dominada por grupos de izquierda orgánicos e inorgánicos (independientes agrupados en un pacto llamado La Lista del Pueblo) y la izquierda (Frente Amplio y Partido Comunista) ganó la presidencia con Gabriel Boric. Este triunfo marcó un cambio político mayor, pues los partidos de la ex Concertación fueron superados electoralmente por esta nueva alianza, y debieron sumarse al gobierno de Boric como acompañantes en lugar de ser actores centrales (Peña y Silva, 2023). El nuevo presidente, en un inicio, planteó que Chile sería la cuna, pero también la tumba del neoliberalismo, mientras la convención constituyente propuso un cambio constitucional mayor: transformar a Chile en un Estado plurinacional conformado por trece pueblos originarios, con autonomías territoriales y justicia propias para algunas materias, y un Estado con una fuerte presencia en los servicios sociales (Convención Constitucional, 2022).

La pandemia aplacó la movilización social. El retorno a la normalidad trajo nuevas situaciones, como una masiva llegada de migrantes venezolanos, una creciente sensación de inseguridad, el aumento de la criminalidad y la irrupción de nuevas formas de actuación en este ámbito. Esto generó un estado de situación contrario al gobierno y a las ideas que habían dominado el debate tras el estallido. En una elección con voto obligatorio, en el plebiscito de salida de 2022 un 62% de la población optó por descartar el proyecto propuesto por la convención constitucional.

La narrativa contraria al neoliberalismo y el legado de Pinochet dejaron de tener espacio, entre otras cosas, porque Boric debió gobernar con partidos, como el Socialista y el Partido por la Democracia, que no compartían la radicalidad del discurso de transformar a Chile en "la tumba del neoliberalismo". Se impuso nuevamente la idea de preservar la institucionalidad vigente y reconocer la importancia del crecimiento económico. En más de una ocasión, el presidente Boric reconoció como errores algunos de sus planteamientos como diputado y señaló que "otra cosa es con guitarra" (Peña y Silva, 2023).

Sus intentos por generar condiciones favorables hacia algunas de las reformas que intentó promover chocaron con un nuevo escenario: en sintonía con la tendencia global de irrupción de proyectos de ultraderecha, en Chile fue emergiendo una narrativa contraria al "comunismo" y a la corrupción estatal que supuestamente representaba el gobierno de Boric, a la migración, a la delincuencia y a la llamada "ideología de género". Estas visiones se agruparon en partidos de derecha (Partido Republicano, Socialcristiano y Nacional Libertario) que, al igual que en la izquierda, desbordaron por el extremo a los partidos de derecha tradicionales (Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente). Esta nueva derecha chilena tiene diferencias fundamentales con la que dominó este sector desde 1990. Los partidos tradicionales no levantaron un discurso contrario al Estado *per se*, ni tampoco cuestionaron la irrupción de un esquema de políticas sociales dentro del marco del principio de subsidiariedad. Sus críticas apuntaron, generalmente, contra la forma en que se gestionaba el Estado, y por ello concurrieron en 2003 a un acuerdo de reforma mayor. En cambio, esta nueva derecha mira con simpatía la metáfora de la motosierra de Javier Milei. Esto se combina, en algunos casos, con una reivindicación de la figura de Pinochet y su legado, no solo económico, sino también en materia de violaciones de los derechos humanos.

Esta nueva derecha tuvo su primer éxito en 2022, al controlar la comisión encargada de redactar una nueva constitución. En ese proceso, intentaron imponer un texto que, según algunas visiones, era

incluso más radical que la constitución impulsada por Pinochet en 1980. El 55% de la población rechazó esas ideas. Sin embargo, la derecha radical logró el triunfo en las elecciones presidenciales de 2025, pero con el apoyo de los partidos tradicionales de la derecha. En este sentido, en los primeros meses de gobierno se han visto, al igual que en el período de Boric, tensiones entre los sectores radicales y moderados. A mediados de 2026, José Antonio Kast está impulsando una reforma que propone reducir impuestos a las empresas y contraer el gasto fiscal. En los próximos meses se verá si logra imponer esa idea o si, por el contrario, tal como ha sido la tónica de Chile desde 2006 en adelante, estas propuestas se enfrentan a un retorno de las narrativas contrarias al neoliberalismo.

Conclusiones

Este capítulo ha intentado, a partir de una revisión de las principales características de la política y la economía chilena desde 1973 en adelante, identificar las narrativas en disputa en torno a cómo organizar el Estado y su relación con la economía y la sociedad. Para ello, se han identificado cuatro períodos y sus principales relatos explicativos sobre las bondades o debilidades de la situación chilena del momento.

La dictadura de Pinochet rompió con la trayectoria desarrollista y de inclusión impulsada desde la década de 1920, imponiendo un marcado entramado institucional favorable al mercado. La idea de la subsidiariedad como piedra angular limitó la acción estatal a situaciones específicas y correctivas, dando paso a la creación de mercados de prestación de servicios sociales. Dadas las características de la transición chilena, esto se mantuvo en lo medular, aunque fue adecuado a versiones socialmente más aceptables a través de regulaciones e intervenciones estatales. Así, durante la transición se buscó reconciliar la orientación promercado con el retorno a la democracia bajo la idea del "modelo chileno", que dio base a todo tipo de reinterpretaciones relativas a la fortaleza y excepcionalidad de las instituciones chilenas. Esta idea de reconciliar mercado y democracia, entre otras cosas, a través de la adopción de políticas sociales dentro del marco subsidiario, no generó consenso dentro de la centroizquierda, y de hecho desde mediados de la década de 1990 fue conformándose un discurso alternativo.

Esta visión crítica a la narrativa de la transición a la democracia, en un inicio, se centró en la falta de ruptura con el legado político y económico de la dictadura. En una primera etapa, esta visión se materializó en la crítica de Moulian (1997) contra el gatopardismo. A partir de 2006, gracias a la acción del movimiento estudiantil, se convertirá en un diagnóstico centrado en diversas arenas de política pública, pero con una raíz común: la dictadura diseñó un esquema de organización de la vida social centrado en el mercado, que deja a quienes no pueden acceder a él con prestaciones deficitarias o incapaces de superar la exclusión. Los gobiernos de Lagos y Bachelet intentaron atacar esas críticas ampliando la intervención estatal, pero dentro de los marcos de la economía de mercado. Ello no permitió superar las críticas y, de hecho, políticas como la del financiamiento de la educación superior a través del crédito con aval del Estado contribuyeron a instalar una narrativa de necesidad de superar el neoliberalismo.

Si bien la narrativa de la superación de la institucionalidad heredada de la dictadura en ciertos sectores de política pública obtuvo apoyo mayoritario de la población en 2006 o 2011 (movilizaciones estudiantiles), en su versión de cambio radical del neoliberalismo no logró imponerse. Potenciales razones para ello pueden estar en el hecho de que, si bien es cierto que las políticas de mercado han generado un malestar en la población y un desapego con la democracia (Araujo, 2021, 2022; Joignant et al., 2017; Cantillana et al., 2017), ello no logra materializarse en una alternativa clara. Además, como la misma literatura ha mostrado, el individualismo y los valores de mercado están presentes en las relaciones sociales en Chile (Silva, 2010).

De igual manera, es necesario tener en cuenta que, electoralmente, los sectores que han promovido las ideas de superación del neoliberalismo no son mayoritarios. Tampoco lo son quienes, coyunturalmente, en 2025 han promovido una agenda de ultraderecha. Muestra de ello es que, desde 2006, Chile ha seguido un patrón de reemplazo del gobierno anterior por uno de oposición. Ello lleva a pensar que, en los próximos años, sigan conviviendo dos discursos antagónicos (superación del neoliberalismo y superación del "comunismo").

Referencias

Araujo, K. (2021). *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*. Editorial USACH.

Araujo, K. (2022). *The circuit of detachment in Chile: Understanding the fate of a neoliberal laboratory*. Cambridge University Press.

Araya, E., Barría, D. y Drouillas, O. (2009). *Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela: Balance de una década (1996-2004)*. Editorial Universitaria.

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J. y Joignant, A. (2013). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Debate.

Báez, E. y Peña, M. (1980). Reseña del simposio sobre "Administración del Estado y el principio de subsidiariedad". *Revista de Ciencia Política, 2*(1), 78-85.

Barría, D. (2025). Historia de la Administración Pública chilena, 1818-2024. En M. Llorca-Jaña y R. M. Miller (Eds.), *Historia económica de Chile: Más allá del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.

Barría, D., Araya, E. y Drouillas, O. (2012). Removed from the bargaining table: The CUT during the Bachelet administration. *Latin American Perspectives, 39*(4), 85-101.

Barría, D., Ostiguy, P., Ahumada, D. y Poblete, A. (2022). «Cualquier patipelao se siente con derecho a insultar a quienes trabajan en el servicio público». Debates y tensiones en torno a la dieta parlamentaria en Chile, 1924-2020. *Economía y Política, 9*(1), 101-136.

Bernedo, P. (1989). Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929: La dimensión internacional de un programa económico de gobierno. *Historia, 24*, 5-105.

Camacho, G. (2010). *Tratado de derecho administrativo: La actividad sustancial de la administración del Estado*. Legal Publishing.

Cantillana Peña, C., Contreras Aguirre, G., Morales Quiroga, M., Oliva, D. y Perelló, L. (2017). Malestar con la representación democrática en América Latina. *Política y Gobierno, 24*(2), 245-274.

Caputo, O. y Galarce, G. (2021). La Unidad Popular: La economía en el gobierno de Allende 1970-1973. En M. Llorca-Jaña y R. Miller (Eds.), *Historia económica de Chile desde la independencia*. RIL Editores.

Carrasco, C. y Olivares, A. (2020). Social movements and public policy in Chile: An analysis of the student movement of 2011 and the No+AFP movement of 2016. *Studia Politica: Romanian Political Science Review, 20*(2), 203-222.

Casals, M. y Estefane, A. (2021). El "experimento chileno": Las reformas económicas y la emergencia conceptual del neoliberalismo en la dictadura de Pinochet, 1975-1983. *História Unisinos, 25*(2), 218-230.

Castiglioni, R. (2005). *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. Routledge.

Centro de Estudios Públicos. (1993). *"El ladrillo": Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Centro de Estudios Públicos.

Chamorro, S. (2018). Privatización y discriminación de género: Estudio de caso del sistema de pensiones chileno. *Papeles de Europa, 31*(2), 127-148.

Convención Constitucional. (2022). *Propuesta. Constitución Política de la República de Chile*. Convención Constitucional.

Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. (2021). *El siglo XX chileno. Balance paradojal*. Editorial Sudamericana.

Davies, W. y Gane, N. (2021). Post-neoliberalism? An introduction. *Theory, Culture & Society, 38*(6), 3-28.

Drake, P. W. y Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. LOM Ediciones.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990-2025)*. FCE-UBA.

Estévez, A. M. y Páez Arenas, A. (2020). El enfoque narrativo de políticas públicas. *Cuadernos del INAP (CUINAP), 1*(37).

Ewig, C. y Kay, S. (2011). Postretrenchment politics: Policy feedback in Chile's health and pension reforms. *Latin American Politics and Society, 53*(4), 67-99.

Faure, A. y Maillet, A. (2020). Chile despertó: Mobilisations sociales et politisation au Chili. *IdeAs. Idées d'Amériques, 15*, 1-6.

Ferrada, J. (2021). La calificación de una actividad de "servicio público". En I. Obando (Ed.), *La actividad de servicio público: Actas de las XVI Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020)*. Tirant lo Blanch.

Ffrench-Davis, R. y Stallings, B. (Eds.). (2001). *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. CEPAL.

Flores, S. (2021). La gestión del sistema público de salud mediante compras de servicios al sector privado en Chile. *Revista Digital de Derecho Administrativo, 26*, 163-196.

Fuentes, C. (2021). La dinámica sociopolítica del proceso constituyente en Chile. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *La revuelta de octubre en Chile: Orígenes y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica.

Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad.

González-Bustamante, B. (2019). Brechas, representación y congruencia élite-ciudadanía en Chile y Uruguay. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 80*, 1-27.

González López, F. (2018). Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile. *Revista Mexicana de Sociología, 80*(4), 881-908.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. *Development and Change, 43*(1), 1-21.

Guajardo, G. (2018). Las empresas públicas chilenas: Una historia de diversidad, crisis y continuidad, 1811-2010. En A. Estefane y C. Robles (Eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III, Problemas económicos*. Fondo de Cultura Económica.

Henríquez, R. (2014). *En "estado sólido": Políticas y politización en la construcción estatal. Chile, 1920-1950*. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Hertel-Fernandez, A. (2009). Retrenchment reconsidered: Continuity and change in the post-authoritarian institutions of Chilean social policy. *Social Policy & Administration, 43*(4), 382-396.

Ibáñez, A. (2003). *Herido en el ala: Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello.

Illanes, M. A. (2003). *Chile des-centrado: Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*. LOM Ediciones.

Jiménez de la Jara, J. (2009). *Angelitos salvados: Un recuento de las políticas de salud infantil en Chile en el siglo XX*. Uqbar.

Joignant, A., Morales, M. y Fuentes, C. (Eds.). (2017). *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Palgrave Macmillan.

Jones, M. D., Shanahan, E. A. y McBeth, M. K. (Eds.). (2014). *The science of stories: Applications of the Narrative Policy Framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Junta de Gobierno. (1974). *Declaración de principios*. Junta de Gobierno.

Larrañaga, O. y Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y combate a la pobreza* (Documento de Trabajo). PNUD-Chile.

Lepori, M. (2020). Critical theories of neoliberalism and their significance for left politics. *Contemporary Political Theory, 19*(3), 453-474.

Llanos, C. y Aceituno, D. (2021). ¡No son 30 pesos, son 30 años! Chile (1989-2019): ¿Los fracasos de la transición y el modelo económico chileno? *Millars. Espai i Història, 50*, 43-76.

Loveman, B. y Lira, E. (2000). *Las ardientes cenizas del olvido: Vía chilena de reconciliación política 1932-1994*. LOM Ediciones; Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Maillet, A. (2015). Más allá del 'modelo' chileno: Una aproximación multi-sectorial a las relaciones Estado-mercado. *Revista de Sociologia e Política, 23*(55), 53-73.

Marcel, M. (1989). Privatización y finanzas públicas: El caso de Chile, 1985-88. *Colección Estudios CIEPLAN, 26*, 5-60.

Matamoros, C. y Álvarez, R. (2020). "No + Municipalización": La resistencia docente a los traspasos de escuelas públicas (Chile, 1986). *Izquierdas, 49*, 2146-2177.

Meller, P. (2021). El modelo económico de la dictadura militar. En M. Llorca-Jaña y R. Miller (Eds.), *Historia económica de Chile desde la independencia*. RIL Editores.

Mönckeberg, M. O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Ediciones B.

Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Ediciones.

Moulian, T. (1998). *El consumo me consume*. LOM Ediciones.

Nogueira, H. (2008). La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. *Estudios Constitucionales, 6*(2), 325-370.

Olavarría, M. y Ahumada, D. (2021). Agenda, alternativas y pensiones en la vieja democracia chilena: Siglo XIX hasta la década de 1970. *Revista de Historia, 28*(2), 392-437.

Ortega, L. et al. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones, 1939-1989*. USACH, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia.

Pantoja, R. (2009). La doctrina chilena de derecho administrativo y su contexto jurídico político. En R. Pantoja (Ed.), *Derecho administrativo: 150 años de doctrina*. Editorial Jurídica de Chile.

Peña, C. (2021). El malestar en la modernización: El caso chileno. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *La revuelta de octubre en Chile: Orígenes y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica.

Peña, C. y Silva, P. (Eds.). (2023). *El gobierno de Gabriel Boric: Entre refundación y reforma*. Editorial Catalonia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1998). *Las paradojas de la modernización*. PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. PNUD.

Rajevic, E. (2021). De Duguit al derecho regulatorio: La mutación del servicio público en Chile. En I. Obando (Ed.), *La actividad de servicio público: Actas de las XVI Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo (2019-2020)*. Tirant lo Blanch.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rotarou, E. S. y Sakellariou, D. (2017). Neoliberal reforms in health systems and the construction of long-lasting inequalities in health care: A case study from Chile. *Health Policy, 121*(5), 495-503.

Ruckert, A., Macdonald, L. y Proulx, K. (2017). Post-neoliberalism in Latin America: A conceptual review. *Third World Quarterly, 38*(7), 1583-1602.

Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. LOM Ediciones.

Salazar, J. M. y Rifo, M. (2020). Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019). *Economía y Política, 7*(1), 27-61.

Scott, H. (2009). *Pensando el Chile nuevo: Las ideas de la Revolución de los Tenientes y el primer gobierno de Ibáñez, 1924-1930*. Centro de Estudios Bicentenario.

Shanahan, E. A., Jones, M. D. y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative Policy Framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Silva, P. (2004). Doing politics in a depoliticised society: Social change and political deactivation in Chile. *Bulletin of Latin American Research, 23*(1), 63-78.

Silva, P. (2008). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. Penn State University Press.

Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.

Silva, P. (2021). La rebelión de octubre y sus raíces históricas. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *La revuelta de octubre en Chile: Orígenes y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica.

Solimano, A. (2021). *The rise and fall of the privatized pension system in Chile: An international perspective*. Anthem Press.

Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. W. W. Norton & Company.

Taylor, M. (2003). The reformulation of social policy in Chile, 1973-2001: Questioning a neoliberal model. *Global Social Policy, 3*(1), 21-44.

Tironi, E. (1998). *El régimen autoritario: Para una sociología de Pinochet*. Dolmen.

Valenzuela, A. y Valenzuela, J. S. (1983). Los orígenes de la democracia: Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile. *Estudios Públicos, 12*, 7-39.

Valenzuela, M. y Tello-Navarro, F. (2022). Los discursos de las reformas a la administración del Estado chileno durante la presidencia de Patricio Aylwin, 1990-1994. *Historia 396, 12*(1), 253-286.

Venugopal, R. (2015). Neoliberalism as concept. *Economy and Society, 44*(2), 165-187.

Vergara, P. (2002). In pursuit of “growth with equity”: The limits of Chile's free-market social reforms. En V. Navarro (Ed.), *The political economy of social inequalities*. Routledge.

Zrari, S. (2008). La política chilena de concesiones viales: ¿Mimetismo o singularidad institucional? *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*.

Capítulo 9

Incidencia de las narrativas antiestatales en políticas públicas: el papel de los think tanks en dos vertientes distintivas en el Perú

Gonzalo Alcalde[15]

Resumen

Este capítulo analiza las narrativas antiestatales en el Perú contemporáneo, tomando como objeto de estudio el papel de los think tanks en dos vertientes discursivas diferenciadas. Se argumenta que en el Perú actual coexisten narrativas distintas: la vertiente liberal-libertaria, heredera de discursos reformistas de fines del siglo XX, que propone reducir la intervención del Estado en la economía mientras fortalece sus capacidades para impulsar la libertad económica; y la vertiente conservadora, de expansión significativa en el contexto de crisis política reciente, que busca limitar la intervención estatal en ámbitos como la educación y la salud, enfatizando el rol de la familia y la defensa de valores tradicionales frente a agendas percibidas como externas. Desde los enfoques y términos del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP) adoptados en este volumen, se hallan dos gramáticas antiestatales con arquitecturas narrativas distintas—escenario, héroes, villanos, víctimas y moraleja. Aunque es posible identificar convergencias emergentes entre estas vertientes, los think tanks pertinentes operan aún con modos de incidencia diferenciados. El capítulo concluye que el caso peruano ilustra, entre otros aspectos, una paradoja relevante para el volumen: el antiestatismo conservador, al fortalecer el poder del Congreso como arena de definición de políticas, así como de disputa cultural, produce más Estado legislativo, no menos Estado. Por tanto, la narrativa antiestatal no opera necesariamente en la dirección de reducir el aparato estatal sino en la de reconvertir su orientación.

Palabras clave: narrativas antiestatales; think tanks; Narrative Policy Framework; Perú; vertiente liberal-libertaria; vertiente conservadora; batalla cultural; políticas públicas.

Abstract

This chapter analyzes anti-state narratives in contemporary Peru, focusing on the role of think tanks within two distinct discursive strands. It argues that two distinct narratives coexist in present-day Peru: the liberal-libertarian strand, heir to reformist discourses of the late 20th century, which proposes reducing state intervention in the economy while strengthening its

[15] Doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin (EE.UU.). Es Profesor Auxiliar de la Sección de Ciencia Política del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Antes de integrarse al mundo académico a tiempo completo en 2023, se desempeñó por más de 25 años como analista en asuntos de desarrollo sostenible y políticas públicas en centros de investigación, organismos internacionales y entidades estatales en Perú. Sus principales áreas de estudio son políticas públicas, descentralización, participación ciudadana, y cooperación internacional para el desarrollo. ORCID: 0000-0001-5599-2762.

capacity to promote economic freedom; and the conservative strand, which has expanded significantly in the recent context of political crisis, seeking to limit state intervention in areas such as education and health, emphasizing the role of the family and the defense of traditional values against agendas perceived as external. Using the approaches and terminology of the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA) adopted in this volume, two anti-state grammars with distinct narrative architectures—setting, heroes, villains, victims, and moral—are identified. Although emerging convergences can be identified among these perspectives, the relevant think tanks still operate with distinct modes of influence. The chapter concludes that the Peruvian case illustrates, among other aspects, a paradox relevant to the volume: conservative anti-statism, by strengthening the power of Congress as an arena for policymaking and cultural debate, produces more legislative power, not less. Therefore, the anti-state narrative does not necessarily operate in the direction of reducing the state apparatus but rather in the direction of reorienting its function.

Keywords: anti-statist narratives; think tanks; Narrative Policy Framework; Peru; liberal-libertarian strand; conservative strand; cultural battle; public policy.

1. Introducción

En el Perú actual, las narrativas que proponen reducir o reconvertir el rol del Estado en la vida social y económica no provienen de una sola fuente ni adoptan una sola forma. Dos vertientes discursivas diferenciadas —la liberal-libertaria y la conservadora— compiten y convergen en el espacio público peruano, movilizando narrativas antiestatales con arquitecturas distintas hacia objetivos distintos de la política pública. Analizar esas arquitecturas con precisión es la tarea de este capítulo.

Para ello se aplica, como en capítulos precedentes, el Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), que permite identificar los elementos constitutivos de cada relato
—escenario, héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja— y comprender cómo esas narrativas condicionan el diseño y la implementación de políticas. Se complementa con el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), que distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas, y permite comprender por qué ciertas narrativas persisten y se vuelven políticamente irresistibles en contextos de alta incertidumbre. Ambos marcos son presentados en el prefacio metodológico de este volumen (Estévez, 2026) y han sido aplicados en los capítulos precedentes para analizar los casos de México, Colombia, Brasil y El Salvador.

Un hallazgo central es que el caso peruano ilustra una paradoja relevante para el volumen: el antiestatismo conservador, al fortalecer el Congreso como arena de definición de políticas y de disputa cultural, produce más Estado legislativo, no menos Estado. La narrativa antiestatal no opera aquí en la dirección de reducir el aparato estatal sino de reconvertir su orientación, desplazándose desde la promoción de derechos hacia la defensa de valores tradicionales. Esta paradoja conecta con el argumento del volumen sobre la dinámica de gobernar odiando al Estado: lo que se odia no es el Estado en abstracto sino sus formas democráticas e inclusivas específicas.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera presenta el marco conceptual sobre el papel de los think tanks en las políticas públicas. La segunda examina las redes de think tanks en

América Latina en sus dos vertientes principales. La tercera reconstruye la trayectoria de los think tanks peruanos desde los años ochenta hasta 2015. La cuarta analiza el contexto político reciente y las dos vertientes narrativas mediante el ENPP. La quinta presenta dos casos ilustrativos —el Instituto Peruano de Economía (IPE) y la asociación Origen— y concluye con una reflexión sobre la paradoja central del caso peruano.

2. El papel de los think tanks en las políticas públicas: marco conceptual

En una democracia, los think tanks pueden cumplir una función importante conectando el conocimiento y la decisión pública, ya que producen, interpretan y difunden ideas sobre políticas para hacerlas llegar a la esfera de toma de decisiones públicas (Ducoté, 2011; Mendizábal y Sample, 2009). Según Stone (2017), un think tank es un instituto de investigación de políticas dedicado al análisis de un área específica, con el objetivo de asesorar a los responsables de políticas o informar sobre el debate público. En términos conceptuales, ocupan una posición intermediaria entre la academia y el gobierno: no están orientados principalmente a la administración cotidiana ni a la producción disciplinaria de conocimiento, sino a la identificación, definición y análisis de problemas públicos complejos (Gray, 1978).

No son actores externos a la política, sino parte del proceso político mismo, en interacción constante con partidos, gobiernos y otros actores (Mendizábal, 2009; Stone y Ladi, 2017). Desde esta posición, pueden cumplir funciones diversas: elaborar propuestas, legitimar políticas, facilitar debates, aportar cuadros técnicos y ofrecer espacios de reflexión programática. Su influencia puede ejercerse por vías directas e indirectas, desde la investigación aplicada hasta la interacción con medios, redes de políticas y decisores públicos (Stone y Ladi, 2017).

Sin embargo, la literatura subraya que la influencia de los think tanks no es necesariamente directa ni neutral. Su relevancia suele derivar más de su utilidad política, su capital humano o su capacidad de legitimación que de un impacto lineal sobre las decisiones públicas (Stone y Ladi, 2017). En algunos casos pueden ser convocados no para analizar un problema sino para respaldar con autoridad externa orientaciones que ciertos actores ya asumieron (Gray, 1978). Así, su legitimidad democrática depende no solo de sus credenciales técnicas sino también del grado en que ayuden a representar valores e intereses diversos y de que su acción sea compatible con los procedimientos democráticos (Christensen, 2020). Cuando funcionan como instrumentos de élites políticas o corporativas, los think tanks pueden reforzar sesgos de poder y debilitar la deliberación democrática que deberían enriquecer (Stone y Ladi, 2017; Correa y Mendizábal, 2011).

3. Los think tanks de derecha y sus redes en América Latina

3.1 La vertiente liberal-libertaria

La literatura reciente sobre América Latina muestra que una parte importante de los think tanks de derecha se inscribe, desde fines del siglo XX, en una vertiente liberal-libertaria orientada a promover el libre mercado, limitar la intervención estatal y reconfigurar el sentido común económico y político en la región. Méndez y Mercado (2025) los describen como parte de un entramado de poder-saber que contribuye a visibilizar problemas, definir objetos de intervención y orientar metas de gobierno. Jarquín-Ramírez y Díez-Gutiérrez (2024) muestran que redes como Atlas Network articulan producción de conocimiento, lobby, eventos, publicaciones y activismo para incidir tanto en decisiones sectoriales como en la reorganización de las derechas regionales.

Fischer y Plehwe (2017) identificaron que las redes de think tanks neoliberales en América Latina estaban compuestas por más de un centenar de organizaciones, financiadas principalmente por el sector privado y conectadas a élites intelectuales. Estas redes habrían sido claves para promover la reducción del rol del Estado, colocando expertos en gobiernos y participando directamente en el diseño e implementación de políticas. Gold (2024) sostiene que los think tanks de derecha pueden también contribuir a pavimentar proyectos de nueva derecha desde la sociedad civil, elaborando marcos interpretativos, paquetes programáticos y cuadros técnicos antes del acceso al poder de sus aliados políticos.

3.2 La vertiente conservadora y de batalla cultural

Junto a la vertiente liberal-libertaria, la literatura reciente identifica otra dimensión cada vez más relevante: la de think tanks y redes de derecha que articulan agendas socialmente conservadoras y despliegan una intervención explícita en el terreno cultural y moral. Morales Martín y Álvarez Sepúlveda (2025) muestran cómo la Fundación Disenso, vinculada al partido conservador español Vox, se presenta como un actor orientado a dar la batalla cultural en la región, articulando narrativas sobre libertad, soberanía, vida y familia en oposición al socialismo y a distintas expresiones del progresismo latinoamericano.

Gil (2026) muestra que las ideas conservadoras en países como el Perú no se producen de manera aislada sino que forman parte de redes transnacionales densas que constituyen un activismo conservador transnacional, permitiendo la circulación de discursos, estrategias, recursos y actores entre países. Estas redes facilitan la adopción de marcos comunes —la oposición a la "ideología de género" y agendas "globalistas", la defensa de agendas profamilia y provida— así como la participación en eventos internacionales, campañas digitales y movilizaciones.

3.3 Convergencias entre vertientes

Como destaca Bárcenas (2022), buena parte de las movilizaciones antigénero recientes en América Latina debe entenderse desde la articulación entre neoliberalismo y neoconservadurismo, antes que como simple reacción moral o religiosa. Bajo este marco, la crítica a la "ideología de género" suele ir acompañada por defensas de la libertad individual, la propiedad privada y la limitación de la incidencia estatal en ámbitos como la educación, la salud y los derechos. Aunque hubo trayectorias históricamente distintas entre la vertiente liberal-libertaria y la conservadora, existen tendencias a la convergencia donde ambas comparten redes, repertorios de acción y críticas al rol activo del Estado.

4. Los think tanks en el Perú: de los años ochenta a 2015

Los estudios sobre think tanks en el Perú se remontan en su análisis hasta los años ochenta del siglo pasado. Tanaka, Vera y Barrenechea (2009) distinguen tres grandes tipos durante este período: ONG, centros de investigación independientes y centros afiliados a universidades o gremios empresariales. A diferencia de los contextos democráticos con think tanks partidarios estables, en el Perú las conexiones con los partidos fueron en general frágiles e informales, mediadas por afinidades ideológicas o relaciones personales antes que por arreglos institucionalizados.

En el espacio liberal, destacó el Instituto Libertad y Democracia (ILD), fundado en 1980 y

asociado a la difusión de una crítica al Estado intervencionista y a la defensa de la economía de mercado. Adrianzén (2010) muestra que el ILD articuló una narrativa neoliberal condensada en el influyente libro El otro sendero (1986). Castillo (2025) señala que el ILD se integró posteriormente a la red de la Fundación Atlas, formando parte de circuitos transnacionales de promoción del libre mercado. Fischer y Plehwe (2017) identificaron al Perú como uno de los países con mayor presencia relativa de think tanks neoliberales en la región desde los años ochenta.

En cuanto a la incidencia, Tanaka, Barrenechea y Morel (2011) señalan que la persistente informalidad de los procesos de políticas condicionó la influencia de los think tanks a materializarse a través de redes tecnocráticas antes que vínculos orgánicos. Algunos aportes del ILD llegaron a plasmarse en legislación durante los gobiernos de García y Fujimori. Dargent (comunicación personal, 6 de enero de 2026) considera que think tanks liberales como el ILD también contribuyeron de manera significativa durante décadas a consolidar una narrativa recurrente sobre el Estado depredador en la política peruana, impulsaron la legitimidad del mercado como sustituto y limitaron la posibilidad de tener discusiones sustantivas sobre la calidad de los servicios públicos.

5. Contexto político reciente y las dos narrativas antiestatales

5.1 Cambios en la cultura política y el sistema político

En la última década, el sistema político peruano ha experimentado una profunda transformación caracterizada por inestabilidad extrema —ocho presidentes desde 2016— y una reconfiguración del equilibrio de poderes donde el Congreso emerge como figura dominante. Al mismo tiempo, se han acentuado algunas tendencias de la cultura política. La evidencia del Barómetro de las Américas (2025/26) muestra que el apoyo a la democracia se mantiene en niveles moderados mientras que la satisfacción con su desempeño ha caído hasta un 18% en 2025/26, la confianza en el Congreso ronda el 7% y más del 80% de la ciudadanía percibe corrupción generalizada entre los políticos.

Los valores tradicionales mantienen una presencia significativa: más de la mitad de la población sostiene la primacía de la religión frente a la ciencia, y la importancia de la religión es considerada alta y estable en el tiempo (80% la considera muy o algo importante) (Aragón et al 2026). Este sustrato cultural conservador es el terreno principal sobre el que opera la vertiente narrativa que ha ganado más influencia en el Congreso durante el período reciente.

Según el PNUD (2025), lo que ha ocurrido es una tendencia amplia de deterioro de la gobernabilidad democrática, expresada en la coexistencia de apoyo a la democracia con muy bajos niveles de confianza en instituciones representativas. Murakami y Pozsgai-Alvarez (2024) identifican una segunda fase de descomposición del sistema de partidos que ha debilitado la capacidad de la democracia para procesar conflictos y producir decisiones colectivas. Arce y Segovia Marín (2025) documentan una reconfiguración del equilibrio de poder en favor del Congreso, que ha ampliado sus competencias y reducido los contrapesos institucionales.

En este escenario, se ha fortalecido el rol político de los actores conservadores religiosos. En particular, estos actores se han hecho visibles al articular una agenda de políticas y narrativas “provida” y “profamilia”, con fuerte oposición al enfoque de género y a la expansión de ciertos derechos desde el Estado. La incidencia de estas narrativas en las políticas y en la opinión pública

ha sido posible debido a la convergencia entre conservadurismo religioso y derechas políticas, que ha permitido coordinar acciones de incidencia, lobby y participación electoral para frenar cambios liberalizadores (Pérez Guadalupe y Amat y León, 2022). Este giro puede entenderse desde la perspectiva de una politización reactiva del mundo evangélico frente a avances en derechos sexuales y reproductivos, donde sus demandas políticas han pasado del reconocimiento religioso a una agenda moral centrada en la familia (Tello, 2019). Finalmente, esta agenda ha logrado eficacia en la medida en que se ha articulado con dinámicas populistas, ampliando su alcance más allá de lo religioso, hacia conflictos culturales amplios y discursos anti-élite (Rousseau, 2022).

Las dos narrativas antiestatales: arquitectura según el ENPP

Aplicando las categorías del ENPP, las dos vertientes narrativas del antiestatismo peruano contemporáneo pueden descomponerse en sus elementos constitutivos, revelando que no son variantes de un mismo fenómeno sino relatos con arquitecturas estructuralmente distintas.

La narrativa liberal-libertaria construye un escenario de ineficiencia burocrática e intervencionismo estatal que frena el crecimiento económico y perjudica a los actores productivos; en su variante más moderada, se enfoca en los atributos y consecuencias de políticas específicas. Sus héroes son los emprendedores, los inversores y los técnicos que generan valor sin tutela estatal, pero también los tecnócratas que impulsan desde adentro a un Estado capaz de generar riqueza y proteger la libertad. Sus villanos son la burocracia intervencionista, los sindicatos y los políticos que expanden el gasto público. Las víctimas, en su relato, son los contribuyentes y los ciudadanos atrapados en servicios públicos ineficientes. La moraleja puede formularse así: "Reducir la intervención del Estado en la economía y fortalecer el mercado es condición necesaria para el bienestar".

La narrativa conservadora construye un escenario radicalmente distinto: el Estado —bajo la influencia de agendas internacionales— habría invadido ámbitos que corresponden a las familias, especialmente la educación moral y sexual de los hijos, imponiendo valores ajenos a la tradición nacional. Sus héroes son las familias, las comunidades religiosas y los congresistas que defienden los valores tradicionales. Sus villanos son los organismos internacionales que promueven la "ideología de género", los progresistas que han infiltrado a las entidades públicas, y los medios que difunden sus agendas culturales. Sus víctimas son los niños y las familias que padecen el adoctrinamiento estatal. La moraleja es distinta a la liberal, pero no incompatible: "el Estado no debe intervenir en el orden doméstico y la formación moral de los hijos; ese es un ámbito exclusivo de las familias y de los valores nacionales".

Tabla 1

Arquitectura narrativa de las dos vertientes antiestatales en el Perú según el ENPP

Elemento narrativo	Vertiente liberal-libertaria	Vertiente conservadora
Tipo de narrativa	Narrativa de eficiencia de mercado, modernización económica y reforma estatal orientada al mercado	Narrativa de batalla cultural y defensa de valores tradicionales
Escenario	Estado intervencionista que frena el crecimiento y perjudica a los actores productivos	Estado capturado por agendas internacionales y sus agentes nacionales, invadiendo ámbitos familiares e imponiendo valores ajenos
Héroe	Emprendedores, inversores, técnicos que generan valor sin tutela estatal; tecnócratas que orientan al Estado en la dirección correcta	Familias, comunidades religiosas, congresistas y figuras mediáticas que son defensores de valores tradicionales
Villano	Burocracia intervencionista, sindicatos, políticos que expanden el gasto público	Organismos internacionales promotores de "ideología de género", progresistas infiltrados en el Estado e instituciones culturales
Víctimas	Contribuyentes y ciudadanos atrapados en servicios públicos ineficientes, empresarios atrapados en regulaciones engorrosas	Niños y familias que padecen el adoctrinamiento estatal
Moraleja	"El Estado intervencionista es un obstáculo para el desarrollo; el mercado asigna mejor los recursos y el Estado debe estar ahí para facilitarlo"	"El Estado no debe intervenir en la formación moral ni el orden doméstico; ese ámbito corresponde a las familias"
Productores del relato	Gremios empresariales, redes tecnocráticas, think tanks libertarios-liberales	Redes evangélicas y católicas conservadoras (transnacionales), aliados mediáticos, congresistas de partidos como Renovación Popular y Fuerza Popular, asociaciones civiles lideradas por religiosos, think tanks conservadores
Arena de incidencia principal	Ejecutivo, agencias técnicas, medios especializados	Congreso, comisiones legislativas, opinión pública religiosa

Elemento narrativo	Vertiente liberal-libertaria	Vertiente conservadora
Relación con el Estado	Propone reducir intervención del Estado en lo económico, pero fortalecer sus capacidades regulatorias básicas y políticas claves	Propone reconvertir el Estado: limitar su rol en educación y salud, ampliar su rol en defensa de valores tradicionales

Nota. Elaboración propia.

Un caso reciente ilustra la arquitectura narrativa de la vertiente conservadora y sus efectos institucionales. La aprobación (noviembre 2025) y promulgación (diciembre 2025) de la Ley N° 32535, que establece un nuevo marco normativo de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres reemplazando el enfoque de género, fue impulsada desde 2023 por una coalición de congresistas vinculados a sectores conservadores y religiosos. La congresista y pastora evangélica Milagros Jáuregui (Renovación Popular), principal promotora, declaró la promulgación una victoria "para los cristianos y para todos aquellos que defendemos la vida y la familia". La mesa técnica de septiembre de 2025 que impulsó la ley incluyó representantes de la Universidad San Martín de Porres, la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo y la Asociación Origen, un think tank conservador. Este caso muestra con precisión el mecanismo narrativo de la vertiente conservadora: el Estado que defiende derechos aparece como villano intruso; el Congreso que los limita, de la mano de sus aliados, aparece como héroe protector de las familias.

5.2 La paradoja central: el antiestatismo que produce más Estado legislativo

Desde el punto de vista del ANPP de Roe (1994), la narrativa conservadora en el Perú ha logrado estabilizar una incertidumbre genuinamente presente en amplios sectores de la ciudadanía —la percepción de que los valores tradicionales son amenazados por agendas externas— y convertirla en una narrativa políticamente eficaz que apela a un público más allá del religioso y que puede dominar el debate legislativo. Esta eficacia no depende de su coherencia con los principios liberales clásicos: de hecho, la vertiente conservadora empodera al Estado legislativo, y no lo reduce, al utilizar el Congreso para imponer restricciones a políticas de derechos que el propio Estado había desarrollado, sustentado en acuerdos internacionales.

Esta paradoja es la expresión peruana del argumento central del volumen: el antiestatismo en el poder no elimina el Estado sino que lo reconvierte. En el caso peruano, esa reconversión opera a través del Congreso —el poder que más creció en el período de crisis— y adopta la forma de legislación que limita derechos en nombre de la libertad familiar y que logra predominar sobre los ministerios que formalmente ejercen la rectoría en los sectores de políticas correspondientes. El resultado no es menos Estado sino un Estado con una orientación distinta: menos promotor de derechos, más defensor de valores tradicionales, con un proceso de políticas menos formal aún.

Un experto con larga trayectoria como gestor de intereses en el Congreso peruano (Anónimo, comunicación personal, 2 de febrero de 2026) reconoce esta divergencia: mientras la vertiente liberal o tecnocrática ha mantenido una influencia histórica más fuerte en el Ejecutivo y actualmente se encuentra en proceso de adaptación para desenvolverse en el Congreso fragmentado, la vertiente conservadora muestra una mayor eficacia en el Congreso actual al combinar representación política directa, redes organizacionales activas y una producción discursiva que es fácilmente comunicable de manera masiva.

6. Dos casos ilustrativos de think tanks

6.1 La vertiente liberal-libertaria: el Instituto Peruano de Economía (IPE)

Fundado en 1994 con recursos del Banco Mundial y de empresas nacionales, el IPE se presenta institucionalmente como un centro de investigación sin fines de lucro cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social del Perú mediante el fortalecimiento de la economía de mercado en un marco democrático. Su labor combina producción de evidencia bajo estándares científico-académicos, generación de índices ampliamente difundidos —como el Índice de Competitividad Regional (INCORE)— y participación activa en el debate público sobre políticas económicas y también, crecientemente, sociales.

Desde la perspectiva del ENPP, el IPE opera como productor y difusor de la narrativa liberal-libertaria identificada en la Tabla 1: sus publicaciones construyen el escenario de la ineficiencia regulatoria, legitiman al mercado como mecanismo de asignación eficiente (aunque sin descartar la posibilidad de un Estado promotor de la libertad y bienestar) y proponen reformas que reducen la intervención estatal en la economía o perfeccionan políticas existentes. Sus canales de incidencia son principalmente formales: envía opiniones técnicas al Congreso sobre temas tan diversos como concesiones mineras, reformas tributarias, normas sobre turismo y participación en utilidades; organiza presentaciones ante comisiones legislativas; y produce informes que circulan entre élites técnicas y empresariales.

El gerente general del IPE (Carlos Gallardo, comunicación personal, 10 de febrero de 2026) precisa que su rol no es ideológico en el sentido de reducir el Estado al mínimo, sino que buscan contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas y la competitividad, enfatizando la necesidad de una economía de mercado adecuadamente regulada y de un Estado con capacidad institucional para cumplir funciones regulatorias y habilitadoras del sector privado. Señala que en el contexto político reciente de crisis prolongada, el rol de los think tanks ha pasado en gran medida de promover nuevas reformas a evitar retrocesos. Esta moderación refleja la adaptación de la narrativa liberal-libertaria a un escenario en que su influencia relativa sobre el Ejecutivo ha disminuido y su presencia en el Congreso fragmentado requiere nuevas estrategias de incidencia, que en la práctica incluyen un uso más intensivo de redes sociales y medios de comunicación.

Dargent (comunicación personal, 6 de enero de 2026) considera que las narrativas liberales-libertarias planteadas desde una perspectiva tecnocrática han perdido centralidad e influencia en las políticas en el contexto político más reciente, y que en algunos casos los think tanks de esta vertiente se han moderado en sus discursos y operan en varios aspectos como consultoras convencionales.

6.2 La vertiente conservadora: la Asociación Origen

La Asociación Origen (fundada en 2019 como “Origen; Vanguardia y cambio cultural”) se define como un centro de pensamiento que produce contenidos y participa en actividades de incidencia, con una orientación normativa e ideológica marcada centrada en la promoción de valores como "la vida, la libertad, la familia y la identidad". Aunque su perfil es menos tecnocrático que el que coloquialmente se asociaría con los think tanks, cumple funciones que encajan dentro del marco conceptual del papel de los think tanks en las políticas públicas: producción de contenidos, formación y generación de espacios de incidencia en lo que denomina la "batalla cultural".

Desde el punto de vista del ENPP, Origen opera como productor y difusor de la narrativa conservadora identificada en la Tabla 1: sus publicaciones y actividades construyen el escenario del Estado (y a través de él, a organismos internacionales) que invade ámbitos familiares, legitiman a las familias y las comunidades religiosas como héroes de la resistencia cultural y proponen restricciones a las políticas de género y educación sexual como forma de reconvertir la orientación del Estado. A diferencia del IPE, su incidencia no se basa principalmente en insumos técnicos formalizados sino en la construcción y difusión de marcos interpretativos sobre valores que son movilizados por actores políticos en debates legislativos y en la esfera pública.

La actividad pública de origen en años recientes se ha concentrado especialmente en el debate sobre educación sexual, políticas de género y derechos sexuales y reproductivos, participando en espacios formales e informales de formulación de políticas. Su directora general, Giuliana Caccia, colaboró con la congresista Milagros Jáuregui para desarrollar la mesa de trabajo sobre participación activa de los padres de familia en el proceso educativo (Congreso de la República del Perú, 2024) y visitó el Congreso para expresar su apoyo a la iniciativa para cambiar el nombre del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al Ministerio de la Familia (Wayka, 2022). Estos patrones de interacción directa con legisladores conservadores, además de la producción de opiniones técnicas, expresan materialmente la arquitectura narrativa de Origen: el Congreso como arena de la batalla cultural donde la narrativa conservadora produce efectos institucionales concretos.

Tabla 2. Comparación de los dos casos ilustrativos según el ENPP

Dimensión	IPE (vertiente liberal-libertaria)	Origen (vertiente conservadora)
Tipo de think tank	Tecnocrático y orientado a evidencia	Ideológico y orientado a valores
Narrativa que produce	Eficiencia de mercado, reducción del intervencionismo económico y reforma del rol estatal	Batalla cultural, defensa de la familia frente al Estado invasor
Arena de incidencia	Ejecutivo, agencias técnicas, élites empresariales	Congreso, comisiones legislativas, redes religiosas
Modo de influencia	Evidencia técnica, índices, opiniones formales, consultorías	Marcos interpretativos, participación en espacios legislativos, movilización social
Tipo de moraleja	"El mercado asigna mejor que el Estado, aunque debe ser adecuadamente regulado"	"La familia decide mejor que el Estado en asuntos morales"
Conexión transnacional	Redes tecnocráticas de libre mercado	Redes conservadoras transnacionales, activismo anti género regional
Eficacia en el contexto reciente	Fundada en una etapa anterior: Relativa pérdida de influencia en el Ejecutivo; adaptación al Congreso	Fundada en etapa actual: Creciente eficacia en el Congreso fragmentado; traducción de marcos en legislación concreta

Elaboración propia.

Conclusiones

El análisis de las narrativas antiestatales en el Perú contemporáneo permite extraer cuatro conclusiones que conectan el caso peruano con el argumento del volumen.

Primera: en el Perú coexisten, usando la terminología del ENPP y el ANPP, dos gramáticas antiestatales con arquitecturas narrativas estructuralmente distintas. La vertiente liberal-libertaria propone reducir el rol del Estado en la economía porque es ineficiente; la vertiente conservadora propone reconvertir el Estado porque promueve valores ajenos a la tradición nacional. Aunque ambas pueden calificarse como antiestatales en sentido amplio, sus moralejas, sus personajes y sus arenas de incidencia son diferentes, y tratarlas como variantes de un mismo fenómeno (a pesar de señales de convergencia en el plano internacional) oscurece más de lo que ilumina.

Segunda: los think tanks que expresan cada vertiente operan con modos de incidencia diferenciados que reflejan sus distintas arquitecturas narrativas. El IPE, que representa una variante moderada de la narrativa liberal-libertaria del siglo pasado, produce evidencia técnica y opera principalmente en el Ejecutivo y las élites empresariales, aunque crecientemente se enfoca en la incidencia vía redes sociales y medios masivos; Origen, fundado en el período actual, produce marcos interpretativos sobre valores y opera principalmente en el Congreso y las redes religiosas, también con aspiración a llegar a un público más masivo a través de redes digitales y medios tradicionales. Esta diferencia no es solo de estilo sino de función narrativa: el primero busca persuadir con datos, el segundo busca movilizar con relatos.

Tercera: la paradoja central del caso peruano ilustra el argumento del volumen con precisión. El antiestatismo conservador, al fortalecer el Congreso como arena de disputa cultural y de definición de políticas públicas, produce más Estado legislativo, no menos. La narrativa antiestatal no opera en la dirección de reducir el aparato estatal o reducir su poder, sino de reconvertir su orientación: menos promotor de derechos, más defensor de valores tradicionales. Esta es la variante peruana de la dinámica de gobernar odiando al Estado que el volumen identifica en otros casos nacionales: lo que se odia no es el Estado en abstracto sino sus formas democráticas e inclusivas específicas.

Cuarta: las señales de convergencia emergente entre ambas vertientes —documentadas en el plano latinoamericano por Bárcenas (2022) y en el plano peruano por Dargent (comunicación personal, enero 2026)— sugieren que el campo narrativo antiestatal en el Perú está en proceso de reconfiguración. Si esa convergencia se consolida en organizaciones específicas —como podría indicar el caso de una entidad nueva como el ILAD, que aún no consolida su faceta de think tank pero opera bajo el lema "Vida, propiedad y libertad— el resultado sería una narrativa híbrida que combina la crítica al intervencionismo económico con la oposición al Estado promotor de derechos, produciendo una gramática antiestatal más amplia y potencialmente más eficaz electoralmente. Analizar ese proceso de convergencia es la tarea narrativa pendiente que el caso peruano deja abierta.

Referencias

Adrianzén, C. A. (2010). *De Soto y la (im)posible apuesta por un neoliberalismo popular* [Ponencia]. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., y Gutiérrez, N. (2026). *Cambios y continuidades: Perú en la Encuesta Mundial de Valores (1996–2025)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Arce, M., y Segovia Marín, A. (2025). Perú 2024: El agrandamiento del Legislativo y el negocio de protección. *Revista de Ciencia Política, 45*(2), 313–338.

Bárcenas Barajas, K. (2022). Introducción: coordenadas de los movimientos anti género en América Latina. En K. Bárcenas Barajas (Coord.), *Movimientos anti género en América Latina: Cartografías del neoconservadurismo* (pp. 7–34). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Barómetro de las Américas. (2025–2026). *El Barómetro de las Américas en Perú: Presentación de resultados*. LAPOP Lab; Instituto de Estudios Peruanos.

Barrenechea, R., y Vergara, A. (2023). Peru: The danger of powerless democracy. *Journal of Democracy, 34*(2), 116–131.

Carrasco, V. (2023). Crisis política en el Perú: cambios profundos y consecuencias importantes del golpe de diciembre de 2022. *Acta Herediana, 66*(1), 25–31.

Castillo García, C. (2025). Una nueva cronología del neoliberalismo peruano: un enfoque metodológico alternativo. *Discursos del Sur, Revista de Teoría Crítica en Ciencias Sociales, 16*, 1–32. https://doi.org/10.15381/dds.n16.32500

Christensen, J. (2020). How do advocacy think tanks relate to academic knowledge? The case of Norway. *Scandinavian Political Studies, 43*(3), 223–240.

CIES. (2011). *Final report: Regional workshop — Use of knowledge for a better public policy influence*.

Congreso de la República del Perú. (2024). *Memorándum N.º 107-2021-2022-MJDA-CR*. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Informesgestion2011.nsf/Docpub/F04DA26B880B7462052588DE0076B4AB/%24FILE/MEMORANDUM-107-2021-2022-MJDA-CR.pdf

Congreso de la República del Perú. (2025, 22 de septiembre). *Congresista Milagros Jáuregui impulsa mesa técnica sobre nueva ley de igualdad entre hombres y mujeres*. https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congresista-milagros-jauregui-impulsa-mesa-tecnica-sobre-nueva-ley-de-igualdad-entre-hombres-y-mujeres

Correa, N., y Mendizábal, E. (2011). Investigadores, políticos, funcionarios públicos y periodistas en América Latina: en busca de una gran conversación. En N. Correa y E. Mendizábal (Eds.), *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina* (pp. 11–31). CIES; Universidad del Pacífico.

Dargent, E. (2021). *El páramo reformista: un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.

Ducoté, N. (2011). Think tanks, democracia e información. En N. Correa y E. Mendizábal (Eds.), *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. CIES; Universidad del Pacífico.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Fischer, K., y Plehwe, D. (2017). Neoliberal think tank networks in Latin America and Europe: Strategic replication and cross-national organizing. En A. Salas-Porras y G. Murray (Eds.),

Think tanks and global politics. Palgrave Macmillan.

Gil Piedra, R. (2022). *"Viva la vida, la familia, la libertad y la patria": Anotaciones sobre la derecha política y el movimiento conservador en el Perú en clave comparada* (Documento de Trabajo N.º 287). Instituto de Estudios Peruanos.

Gil Piedra, R. (2026). *Las redes transnacionales del conservadurismo: Política y religión en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Gold, T. (2024). *Think tank advocacy and illiberal projects*.

Gray, C. S. (1978). Think tanks and public policy. *International Journal, 34*(1), 177–194.

Jarquín-Ramírez, M., y Díez-Gutiérrez, E. (2024). Nuevas derechas y disputas políticas del derecho a la educación: Atlas Network y la privatización educativa en América Latina. *Tramas y Redes*, (6), 67–83.

Jones, N., Datta, A., y Jones, H. (2009). *Knowledge, policy and power: Six dimensions of the knowledge-development policy interface*. Overseas Development Institute.

La Mala Fe. (2024, 7 de marzo). Perú: Activistas antiderechos vinculados al Sodalicio forman colectivo contra la educación sexual integral (ESI). https://lamalafe.lat/2024/03/07/peru-activistas-antiderechos-vinculados-al-sodalicio-forman-colectivo-contra-la-educacion-sexual-integral-esi/

Latinobarómetro. (2024). *Base de datos Latinobarómetro 1995–2024* [Conjunto de datos]. Corporación Latinobarómetro.

Méndez, P. M., y Mercado, A. B. (2025). Las redes del poder-saber: Historia, transformaciones y actualidad de los think tanks en América Latina. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos, 23*(91).

Mendizábal, E. (2009). Introduction. En E. Mendizábal y K. Sample (Eds.), *Thinking politics: Think tanks and political parties in Latin America* (pp. 9–18). International IDEA; ODI.

Mendizábal, E., y Sample, K. (2009). Recommendations. En E. Mendizábal y K. Sample (Eds.), *Thinking politics: Think tanks and political parties in Latin America* (pp. 56–57). International IDEA; ODI.

Minuto Digital News. (s.f.). *Giuliana Caccia*. https://minutodigital.news/author/giuliana-caccia/

Morales Martín, J. J., y Álvarez Sepúlveda, F. L. (2025). El think tank Fundación Disenso y la Iberosfera: ideas, discursos y narrativas de las nuevas derechas sobre Iberoamérica. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos, 23*(91).

Morón, E., y Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego* (Documento de Trabajo 77). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Murakami, Y., y Pozsgai-Alvarez, J. (2024). Un análisis de la democracia peruana durante la crisis política. *Elecciones, 23*(27), 13–38.

Pérez Guadalupe, J. L., y Amat y León, O. (2022). *Políticas religiosas en el Perú contemporáneo*. Instituto de Estudios Social Cristianos; Konrad-Adenauer-Stiftung.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Actuar, confiar y conectar caminos: El valor de la acción conjunta para el desarrollo sostenible. Informe sobre desarrollo humano Perú 2025*.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rousseau, S. (2022). Populismo y política antigénero en Perú: De la sociedad civil al escenario electoral. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (113), 1–18.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Stone, D. (2017). Public policy analysis and think tanks. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis* (pp. 175–184). Routledge.

Stone, D., y Ladi, S. (2017). Policy analysis and think tanks in comparative perspective. En M. Brans, I. Geva-May y M. Howlett (Eds.), *Routledge handbook of comparative policy analysis* (pp. 281–296). Routledge.

Tanaka, M., Barrenechea, R., y Morel, J. (2011). La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio. En N. Correa y E. Mendizábal (Eds.), *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. CIES; Universidad del Pacífico.

Tanaka, M., Vera, S., y Barrenechea, R. (2009). Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales. En E. Mendizábal y K. Sample (Eds.), *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina* (pp. 209–239). IDEA Internacional; ODI.

Tello, K. (2019). Causas de la politización reactiva del conservadurismo evangélico en el Perú contemporáneo. *Politai: Revista de Ciencia Política, 10*(19), 13–33. https://doi.org/10.18800/politai.201902.001

Wayka. (2022, 26 de febrero). Antiderechos visitaron Congreso antes de aprobarse predictamen de cambio del nombre del Ministerio de la Mujer. https://wayka.pe/antiderechos-visitaron-congreso-antes-de-aprobarse-predictamen-de-cambio-del-nombre-del-ministerio-de-la-mujer

PARTE III — Genealogías, actores e ideologías antiestatales

Capítulo 10

La red nos hará libres: Narrativas tecnocráticas antiestatales, entre el ciberutopismo y el criptoautoritarismo (1990–2025)

Alejandro M. Estévez[16]

Resumen

Este artículo analiza la emergencia y consolidación de narrativas antiestatales de matriz tecnológica y tecnocrática que postulan la obsolescencia del Estado moderno y su reemplazo por sistemas técnicos descentralizados. Desde el Enfoque Narrativo de políticas públicas, se examinan los elementos constitutivos de estos relatos —tramas, héroes, villanos y moralejas— y su progresiva influencia cultural, institucional y política desde la década de 1990. La narrativa central contrapone un Estado ineficiente y capturado frente a una tecnología presentada como neutral, eficiente y emancipadora. El trabajo identifica tres momentos clave: el ciberutopismo fundacional, el criptoanarquismo financiero y la actual institucionalización de estrategias de "exit" mediante jurisdicciones privadas o digitales. Se argumenta que estas narrativas no son marginales, sino performativas, y que reconfiguran nociones de soberanía, ciudadanía y gobernanza. El artículo también revisa contra-narrativas que revalorizan el rol estatal en la innovación y la regulación democrática. Se concluye que el antiestatismo tecnocrático constituye una narrativa política central del siglo XXI.

Palabras clave: narrativas antiestatales; tecnocracia; tecnología; políticas públicas; gobernanza digital.

Abstract

This article examines the emergence and consolidation of anti-state narratives rooted in technological and technocratic thought, which portray the modern State as obsolete and propose its replacement by decentralized technical systems. Using the Narrative Policy Framework, the study analyzes the core narrative components of these discourses and their growing cultural, institutional, and political influence since the 1990s. The central storyline contrasts an inefficient and captured State with technology framed as neutral, efficient, and empowering. Three key phases are identified: early cyber-utopianism, financial crypto-anarchism, and the recent institutionalization of "exit" strategies through private or digital jurisdictions. The article argues that these narratives are not marginal but performative, actively reshaping concepts of

---

[16] Es editor de este volumen y Director del CEDEOP (FCE-UBA). Sus datos completos figuran en el prefacio metodológico de este libro. https://orcid.org/0000-0001-6001-7486

sovereignty, citizenship, and governance. It also discusses emerging counter-narratives that reaffirm the State's role in innovation and democratic regulation. The conclusion highlights technocratic anti-statism as a central political narrative of the twenty-first century.

Keywords: anti-state narratives; technocracy; technology; public policy; digital governance.

Introducción

Durante las últimas tres décadas, distintas voces provenientes del ámbito tecnológico han construido una serie de narrativas que presentan al Estado como una estructura obsoleta, torpe o incluso directamente nociva para la innovación y la libertad. Estas narrativas no provienen del tradicional repertorio neoliberal ni de las doctrinas libertarias clásicas, sino que se articulan desde imaginarios tecnológicos emergentes que combinan *ciberutopismo*[17], desconfianza institucional y fe en la automatización. A lo largo del tiempo, estas visiones han evolucionado desde proclamas simbólicas de secesión digital —como el manifiesto de John Perry Barlow en 1996— hasta propuestas materiales y territoriales como las ciudades privadas, los *network states* o las comunidades descentralizadas sostenidas por blockchain.

El presente trabajo propone analizar estas narrativas tecnocráticas antiestatales a través del Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), reconociendo que no se trata simplemente de discursos marginales, sino de configuraciones simbólicas que disputan legitimidad, autoridad y sentido sobre lo público. Estas narrativas presentan una trama central: *el Estado es lento, corrupto o capturado por intereses; en cambio, la tecnología ofrece una vía de escape racional, meritocrática y eficiente.* Bajo estas lógicas, el código reemplaza a la ley, las plataformas sustituyen a las instituciones, y la ciudadanía se transforma en membresía contractual.

A través de un recorrido temporal que va desde el *ciberutopismo* de los años noventa hasta las experiencias más recientes de organización digital y *salida institucional*[18], se identifican tres grandes momentos narrativos: (1) el surgimiento del ideario libertario digital; (2) la irrupción del criptoanarquismo como crítica monetaria y política; y (3) la institucionalización del *exit o salida* en proyectos concretos. Cada uno de estos momentos será analizado desde la lógica del ENPP, prestando atención a los personajes (héroes, villanos, víctimas), tramas, escenarios y moralejas que los estructuran.

El trabajo se organiza en seis secciones. Luego de esta introducción, se presenta el marco conceptual basado en el ENPP, con especial énfasis en su aplicación al análisis de narrativas antiestatales. En tercer lugar, se analizan los tres momentos narrativos señalados. En la cuarta sección se examina la estructura narrativa común de estas visiones tecnocráticas. En la quinta, se discuten sus principales críticas y contra-narrativas. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones

[17] Creencia según la cual las tecnologías digitales —especialmente Internet— tienen un potencial intrínseco para democratizar, descentralizar y liberar a las sociedades del control estatal o corporativo. Esta visión idealiza el ciberespacio como un ámbito autónomo, autorregulado y emancipador. Fue característica de las primeras generaciones de activistas digitales y formulada con claridad por autores como John Perry Barlow en su *Declaración de Independencia del Ciberespacio* (1996).

[18] Concepto que alude a la estrategia de abandonar las instituciones estatales heredadas y crear nuevas formas de organización social y política fuera de los marcos convencionales. Inspirada en la noción de "exit" de Hirschman (1970), esta idea ha sido radicalizada por autores como Balaji Srinivasan, quien propone reemplazar el voice político (quejas o demandas de reforma) por la creación de comunidades soberanas basadas en afinidad digital y gobernanza algorítmica (Srinivasan, 2022)

sobre el carácter *performativo* de estas narrativas —en el sentido propuesto por J. L. Austin (1962), es decir, como discursos que no solo describen el mundo, sino que lo transforman al ser pronunciados—, sus implicancias para el futuro de la legitimidad estatal y la necesidad de construir relatos alternativos capaces de resignificar el rol del Estado en la era digital.

2. Marco teórico: el Enfoque Narrativo de políticas públicas y las narrativas tecnocráticas antiestatales

El Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) propone que las políticas públicas no son meras respuestas técnicas a problemas objetivos, sino que están estructuradas a través de historias que otorgan sentido a los acontecimientos, los actores y las soluciones posibles. Según Jones, McBeth y Shanahan (2014), toda narrativa política puede analizarse en términos de sus elementos constitutivos: personajes (héroes, villanos, víctimas), tramas (de redención, decadencia, estancamiento, conspiración), escenarios, y moralejas o lecciones morales. Esta aproximación permite comprender cómo diferentes grupos construyen relatos que legitiman determinadas acciones y deslegitiman otras, influenciando tanto la formulación como la implementación de las políticas.

Una de las virtudes del ENPP es que permite analizar discursos que, en apariencia, se presentan como técnicos o desideologizados, revelando su contenido normativo y político. Las narrativas tecnocráticas antiestatales encajan precisamente en este perfil: no suelen manifestarse como discursos explícitamente políticos o ideológicos, sino como soluciones racionales, basadas en datos, eficiencia o innovación. Sin embargo, cuando se las descompone narrativamente, se observa una configuración consistente de héroes (tecnólogos, fundadores, innovadores), villanos (burócratas, reguladores, sindicatos estatales), víctimas (ciudadanos atrapados en la ineficiencia estatal), y una trama que presenta a la tecnología como vía de redención frente a los males de la política y la burocracia.

Este tipo de narrativa, a la que podríamos denominar *tecnolibertaria o tecnocrática antiestatal*, no plantea simplemente una crítica al Estado, sino que promueve su reemplazo por formas de organización digital, contractual y algorítmica. Así, la ley es sustituida por el código; el voto, por la afiliación voluntaria; la institucionalidad, por la arquitectura digital. El marco narrativo subyacente es profundamente antiestatal, pero también reformula las nociones de soberanía, ciudadanía y legitimidad desde coordenadas tecnológicas.

El ENPP resulta útil no solo para identificar los elementos narrativos presentes en estos discursos, sino también para analizar su *resonancia cultural*[19] (Shanahan et al., 2018, Jones y McBeth, 2010). Las narrativas tecnocráticas antiestatales logran captar adhesiones no solo por su contenido tecnológico, sino porque sintonizan con valores ampliamente difundidos en las sociedades contemporáneas, como el individualismo (la idea de que el sujeto se realiza por sí mismo), la meritocracia (el supuesto de que el éxito es resultado del talento y el esfuerzo), la eficiencia (la búsqueda de resultados rápidos al menor costo posible y sin desperdicio), la libertad de elección (como principio rector de las decisiones sociales) y una creciente desconfianza hacia la política institucional y sus actores.

[19] Capacidad de una narrativa para conectar emocional e interpretativamente con valores, creencias y experiencias compartidas por una audiencia determinada. Una historia tiene resonancia cultural cuando es percibida como creíble, familiar o significativa dentro de un contexto social específico (Shanahan et al., 2018; Jones & McBeth, 2010)

Estos valores no se transmiten únicamente a través de libros o discursos elaborados, sino que se difunden en formatos breves, emocionales y altamente replicables en entornos digitales, como memes, mantras tecnológicos, eslóganes virales o manifiestos de estilo disruptivo. Expresiones como *move fast and break things* (muévete rápido y rompe cosas, lema de Facebook en sus inicios), *code is law* (el código reemplaza a la legislación), o *build, not regulate* (construir en lugar de regular) no solo comunican ideas, sino que las presentan como sentido común inevitable, naturalizando un horizonte donde la innovación tecnológica sustituye a la deliberación política.

Asimismo, el análisis narrativo permite rastrear cómo estas historias se difunden transnacionalmente, circulando entre fundadores de *startups, think tanks* libertarios, publicaciones tecnológicas, inversores de capital de riesgo y comunidades de usuarios en línea. Son, en muchos sentidos, narrativas globales, aunque se manifiesten en proyectos locales o regionales.

Por último, es importante destacar que estas narrativas no solo construyen marcos de interpretación, sino también horizontes de acción: redefinen lo que es pensable, lo que es deseable, y lo que es legítimo. Por eso, analizar su estructura narrativa no es un ejercicio meramente descriptivo, sino una herramienta crítica para comprender cómo se está redefiniendo el papel del Estado en el siglo XXI.

3. Tres momentos narrativos tecnocráticos (1990–2025)

Las narrativas tecnocráticas antiestatales no surgieron de manera repentina ni homogénea, sino que se fueron articulando a lo largo del tiempo, en respuesta a distintos contextos históricos, tecnológicos y políticos. Para comprender su evolución, proponemos dividir el período entre 1990 y 2025 en tres grandes momentos narrativos: el ciberutopismo fundacional, el criptoanarquismo monetario y la institucionalización del *exit o salida* en sentido Hirschmaniano. Cada uno de ellos presenta variaciones en su estructura narrativa, pero mantiene el núcleo común de deslegitimación estatal y exaltación tecnológica.

3.1. Ciberutopismo fundacional (1990s)

El primer momento narrativo de las visiones tecnocráticas antiestatales se origina en la década de 1990, acompañado por el surgimiento de Internet y la progresiva expansión del acceso a las tecnologías digitales. En ese contexto, se configura un discurso fuertemente ciberutópico, que imagina el ciberespacio como un ámbito radicalmente nuevo: descentralizado, abierto, no jerárquico y autónomo respecto de los poderes tradicionales. Esta narrativa ve en Internet no solo una herramienta técnica, sino la promesa de una nueva forma de organización social, sin necesidad de intervención estatal ni estructuras centralizadas.

Dentro de esta visión, se consolidan valores como la autorregulación comunitaria, la libertad individual sin restricciones externas y la capacidad de los usuarios para construir sus propias normas. El Estado aparece como una estructura analógica, pesada, irrelevante o incluso intrusiva en un mundo que se percibe como fluido, global y en red.

Uno de los textos más emblemáticos de esta etapa es la *Declaración de Independencia del Ciberespacio* de John Perry Barlow (1996), en la que se proclama, de manera casi solemne, que "los gobiernos no tienen soberanía donde nosotros nos reunimos". En este manifiesto, el ciberespacio es descrito como un nuevo territorio simbólico, habitado por la *mente* humana

conectada globalmente, inmune a las fronteras, a las leyes nacionales y a las formas tradicionales de autoridad. Esta narrativa instala la idea de que el orden digital puede —y debe— desarrollarse por fuera del alcance del Estado.

En esta narrativa, los héroes son los programadores, los pioneros digitales, las comunidades de código abierto; los villanos, los burócratas y legisladores que intentan regular lo que no entienden; las víctimas, los usuarios cuya libertad de expresión o privacidad se ve amenazada por la intervención estatal. La trama es emancipadora: se trata de construir un nuevo mundo desde la cooperación voluntaria y la ética hacker, libre de coerción política. La moraleja es clara: *el futuro de la libertad no pasa por el Estado, sino por la red.*

3.2. Criptoanarquismo y crítica monetaria (2008–2015)

El segundo momento narrativo emerge en el contexto de la crisis financiera global de 2008, que socavó profundamente la legitimidad de los bancos centrales y de las instituciones económicas convencionales. Ese mismo año se publica el *white paper* de Bitcoin, firmado por el pseudónimo Satoshi Nakamoto, donde se propone un sistema monetario descentralizado, sustentado en una red entre pares (*peer-to-peer*) y en mecanismos criptográficos de validación sin intermediarios. Lejos de ser una simple innovación técnica, esta propuesta constituye una respuesta política directa al colapso del sistema financiero global y a la pérdida de confianza en las estructuras monetarias tradicionales.

En esta narrativa, el Estado asume el rol de villano monetario: se lo acusa de emitir dinero de manera irresponsable, erosionar el valor del ahorro y sostener el gasto público a través de inflación. Frente a este diagnóstico, Bitcoin se presenta como una alternativa *trustless*, es decir, que no requiere confianza en intermediarios ni en autoridades centrales, porque basa su funcionamiento en reglas criptográficas[20] automáticas. El héroe de esta historia es Satoshi Nakamoto —el enigmático creador del protocolo— junto con los desarrolladores que lo mantienen vivo; las víctimas, en cambio, son los ciudadanos comunes que ven deteriorarse su poder adquisitivo y desconfían cada vez más de las monedas nacionales. La moraleja de esta trama se cristaliza en una máxima que resume el nuevo orden: *in code we trust*—la confianza ya no se deposita en instituciones, sino en el código.

Este momento narrativo desplaza el eje del discurso antiestatal hacia el plano económico, pero conserva su estructura fundacional: *la solución al mal gobierno no es la reforma política, sino la sustitución algorítmica*[21] *de la confianza institucional.*

[20] Conjunto de procedimientos matemáticos que permiten codificar, verificar y proteger información en sistemas digitales descentralizados. En el caso de Bitcoin y otras criptomonedas, estas reglas estructuran los llamados *algoritmos de consenso* —como *proof of work*— que garantizan la validez de las transacciones sin necesidad de una autoridad central. Este funcionamiento permite construir sistemas *trustless*, donde la confianza no se deposita en instituciones humanas, sino en el diseño técnico del protocolo. Como explican Narayanan et al. (2016), la criptografía sustituye al Estado o al banco como garante del orden monetario.

[21] Secuencia bien definida, finita y ordenada de pasos que transforma una entrada en una salida, utilizada para resolver un problema específico. En ciencias de la computación, los algoritmos son la base de todo procesamiento automatizado. Según Cormen et al. (2009), un algoritmo es "un procedimiento computacional bien definido que toma algún valor como entrada y produce un valor como salida" (p. 5).

3.3. La institucionalización del exit o salida (2015–2025)

El tercer momento marca una transición significativa: las narrativas tecnocráticas dejan de ser exclusivamente digitales o simbólicas, y comienzan a materializarse en proyectos concretos de construcción social, política y territorial. Aparecen así propuestas como *Seasteading* (comunidades flotantes fuera de la soberanía estatal), *Próspera* (una ciudad privada con estatuto legal especial en Honduras) o los llamados *network states*, conceptualizados por Balaji Srinivasan (2022).

Aquí la narrativa no se limita a cuestionar al Estado, sino que propone abandonarlo. La idea de *exit* —tomada de Albert O. Hirschman (1970)— se eleva a la categoría de estrategia fundacional. En su célebre tipología, Hirschman distinguía entre dos respuestas frente al deterioro institucional: *voice* (expresar inconformidad para intentar cambiar desde dentro) y *exit o salida* (retirarse o abandonar el sistema en busca de alternativas). Las narrativas tecnocráticas contemporáneas llevan esta lógica al extremo: frente a la ineficiencia de la *voz* (la protesta, la reforma), se sugiere directamente construir nuevas jurisdicciones desde cero, basadas en afinidades ideológicas, tokens digitales y términos de servicio en lugar de constituciones.

Los héroes son ahora fundadores de *startups* soberanas, inversores visionarios y comunidades digitales autogobernadas; los villanos, los Estados tradicionales, los regímenes tributarios, los sistemas legales heredados. Las víctimas, una vez más, son los individuos que sufren la opacidad burocrática, la represión estatal o la captura institucional. La moraleja es radical: la libertad no se conquista votando, sino programando y emigrando.

En esta etapa, la narrativa se institucionaliza: ya no se trata solo de textos, manifiestos o monedas virtuales, sino de comunidades físicas, contratos legales alternativos y experimentos sociales reales. Lo que comenzó como una crítica simbólica al Estado se transforma en una propuesta *performativa* de reemplazo estructural.

4. Estructura narrativa del tecnolibertarismo

A lo largo de los tres momentos previamente analizados se despliega una estructura narrativa consistente, aunque con variaciones según el contexto histórico y tecnológico. Esta estructura puede describirse como una narrativa de redención tecnocrática, donde el Estado es el antagonista estructural, y la tecnología representa la vía de salvación. Esta narrativa se organiza en torno a cinco componentes principales, en línea con el Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP):

Escenario

El escenario que se construye es uno de decadencia institucional, burocracia excesiva, ineficiencia, corrupción y captura del aparato estatal por intereses sectoriales. Se enfatiza la idea de un mundo analógico y disfuncional, incapaz de resolver los desafíos contemporáneos. Este escenario establece el terreno sobre el cual los héroes tecnológicos deben intervenir.

Héroes

Los protagonistas son fundadores de startups, ingenieros, tecnólogos visionarios y emprendedores que crean soluciones basadas en código, arquitectura digital o diseño algorítmico. A diferencia de la tecnocracia clásica —vinculada al Estado y a los saberes expertos convencionales—, estos

héroes operan desde el mercado, desde la innovación disruptiva y desde redes descentralizadas. Su autoridad no proviene de títulos académicos ni cargos públicos, sino de su capacidad para construir sistemas alternativos.

Villanos

El villano recurrente es el Estado, encarnado en reguladores, burócratas, políticos tradicionales o instituciones públicas *capturadas*. También aparecen como antagonistas los sindicatos del sector público, los defensores de la regulación, los gobiernos democráticos considerados "lentos" o "ineficientes". A veces el villano no es una persona sino una estructura: el sistema fiscal, la ley, el derecho administrativo.

Víctimas

Las víctimas son, en general, los ciudadanos comunes que padecen la ineficiencia, el control o la imposición del aparato estatal. También se incluyen los primeros adoptantes de tecnologías emergentes (*early adopters*), que ven bloqueadas sus iniciativas por marcos regulatorios obsoletos; a los emprendedores sofocados por impuestos; o a las comunidades digitales que desean autonomía pero se ven restringidas por el orden jurídico vigente. Esta construcción de víctimas permite articular empatía y justificar la necesidad de *salida*.

Trama y moraleja

La trama es siempre una historia de conflicto entre dos lógicas enfrentadas: la del Estado —concebido como obsoleto, coercitivo y burocrático— y la de la tecnología —presentada como eficiente, descentralizada y meritocrática—. La moraleja central de estas narrativas puede sintetizarse en una serie de eslóganes emblemáticos que condensan su visión del mundo:

- *El código es la ley* (*code is law*) (Lessig, 1999)
- *Salir antes que alzar la voz* (*exit over voice*) (Thiel, 2009; Srinivasan, 2022)
- *Construir, no regular* (*build, not regulate*) —mantra del universo cripto
- *La libertad se programa, no se legisla*

Estas frases condensan un marco moral alternativo: lo ético no consiste en participar del juego político existente, sino en crear uno nuevo; *no se trata de reformar las instituciones heredadas, sino de reemplazarlas por protocolos autoejecutables y reglas inscritas en la propia infraestructura digital.*

Reglas del juego narrativo

Este tipo de relato presupone ciertas condiciones culturales para su eficacia persuasiva. La narrativa tecnolibertaria se basa en una fuerte resonancia con valores contemporáneos como la autonomía individual, la eficiencia, la innovación, la aversión al conflicto político y la desconfianza hacia lo público (Estévez, 2005, 2022). A menudo, estas narrativas se comunican mediante formatos breves, altamente compartibles y emocionalmente cargados: tuits virales, podcasts, hilos en redes sociales, manifiestos breves, videos inspiracionales. No necesitan estructuras partidarias ni instituciones convencionales: operan como un ecosistema discursivo transnacional, ágil, expansivo y con capacidad de performar mundos.

5. Tensiones y contra-narrativas

Las narrativas tecnocráticas antiestatales se presentan a menudo como despolitizadas, neutras o simplemente "más eficientes". Sin embargo, sus fundamentos y efectos son profundamente ideológicos. Esta sección expone algunas de las principales críticas que han surgido frente a estas narrativas y propone un panorama de contra-narrativas que disputan su hegemonía simbólica.

5.1. Exclusión y elitismo

Uno de los principales cuestionamientos a estas narrativas es su carácter excluyente. El *exit o salida* solo está disponible para quienes tienen capital, conocimientos técnicos o redes globales. Las soluciones que promueven —mudarse a una ciudad privada, invertir en criptomonedas, suscribirse a una red soberana— son inaccesibles para vastas mayorías. Lejos de democratizar la libertad, estas narrativas la redefinen como un privilegio. Los *network states* y las zonas especiales como Próspera en Honduras no son proyectos emancipadores para todos, sino estrategias de segmentación espacial y social, en las que los derechos se transforman en condiciones contractuales de acceso.

5.2. Privatización extrema y debilidad democrática

Las ciudades privadas, las plataformas de gobernanza descentralizada y las jurisdicciones alternativas suelen operar con lógicas empresariales: lo público se reduce a una serie de servicios gestionados por proveedores, sin deliberación democrática, sin ciudadanía plena y sin contrapesos institucionales. Este tipo de organización favorece lo que algunos autores denominan tecnofeudalismo, es decir, una forma emergente de poder basada en la concentración digital, donde grandes plataformas o arquitecturas tecnológicas ejercen un control cuasi soberano sobre poblaciones, datos y normas, sin mecanismos democráticos efectivos (Morozov, 2022). En este modelo, la representación es reemplazada por la membresía contractual, y el debate público por el diseño algorítmico. La noción clásica de lo común desaparece en nombre de la eficiencia.

5.3. El mito de la neutralidad tecnológica

Otro eje crítico es la supuesta objetividad del código. Como señalan Morozov (2013) y Zuboff (2019), los algoritmos no son neutrales: reflejan decisiones, sesgos, valores e intereses. El solucionismo tecnológico —la idea de que todo problema social puede resolverse con una app o una plataforma— reduce la complejidad política a diseño funcional. Así, problemas como la pobreza, el crimen o la desigualdad se transforman en fallas de sistema a corregir, invisibilizando sus raíces estructurales (Estévez, 2005, 2022). Esta visión despolitiza la acción colectiva y la reemplaza por microgestión individual basada en métricas y datos.

5.4. Colonización conceptual

Las narrativas tecnocráticas antiestatales no solo promueven nuevas formas de organización política y económica, sino que redefinen profundamente el vocabulario con el que históricamente se ha pensado la vida democrática. Conceptos centrales como ciudadanía, soberanía, representación y justicia son desplazados o vaciados de su contenido republicano original.

Así, la *ciudadanía*, entendida como pertenencia a una comunidad política con derechos y deberes garantizados por el Estado, es sustituida por la idea de *membresía voluntaria*, un vínculo

contractual que puede aceptarse o abandonarse como si se tratara de una suscripción digital. La *soberanía*, concebida como la autoridad legítima de los pueblos para autogobernarse, se transforma en la *tokenización de derechos*, es decir, en la asignación de facultades políticas a través de unidades digitales transferibles. Incluso la *justicia* deja de ser una construcción institucional y deliberativa para asumir la forma del *código inmutable*, en el que las reglas están preprogramadas y no pueden ser modificadas por el debate ciudadano.

Esta transformación conceptual implica una verdadera colonización del lenguaje político por parte de la lógica tecnológica y mercantil. El resultado es la erosión del espacio democrático: los derechos se convierten en productos, la deliberación en programación, y lo público en propiedad digital. En este marco, la hegemonía cultural del mercado se fortalece al presentar como inevitables formas de organización que no han sido elegidas colectivamente, sino codificadas y aceptadas por defecto.

5.5. Contra-narrativas emergentes

Frente a esta ofensiva tecnocrática, se han articulado diversas contra-narrativas desde múltiples campos del pensamiento político y social. Una de ellas es la que propone Mariana Mazzucato (2011, 2013), quien reivindica al Estado como un agente innovador y emprendedor, capaz de asumir riesgos, liderar misiones estratégicas y generar valor público. Esta perspectiva recupera el rol central del Estado en la génesis de tecnologías disruptivas como Internet, el GPS, las vacunas o las energías limpias, desafiando la idea de que la innovación es exclusivamente fruto del mercado.

Otra contra-narrativa relevante es la que defiende Lawrence Lessig (1999), centrada en los bienes comunes digitales. Según esta visión, la infraestructura tecnológica puede y debe ser regulada democráticamente para garantizar acceso equitativo, libertad y soberanía tecnológica. En contraste con el dominio creciente de plataformas privadas, esta perspectiva apuesta por preservar espacios colaborativos donde lo digital funcione como un bien público.

También han surgido propuestas vinculadas a la democracia deliberativa digital. Autores como James Fishkin y Archon Fung promueven formas de participación ciudadana mediadas por tecnologías que no sustituyan, sino que amplíen y profundicen los mecanismos democráticos existentes. Desde esta perspectiva se han impulsado experiencias como presupuestos participativos en línea, asambleas deliberativas virtuales o sistemas de voto distribuido.

Finalmente, la crítica al capitalismo de vigilancia, formulada con agudeza por Shoshana Zuboff (2019), ha denunciado cómo las grandes plataformas digitales han desarrollado un modelo basado en la extracción de datos sin consentimiento, lo cual amenaza la autonomía individual, la privacidad y la autodeterminación ciudadana. Frente a este régimen, Zuboff plantea la necesidad de una respuesta normativa y colectiva, que reequilibre el poder digital y restaure la primacía de lo público.

Todas estas contra-narrativas coinciden en una premisa fundamental: la tecnología no es enemiga de lo público. Sin embargo, su diseño, su gobernanza y su apropiación deben estar guiados por principios democráticos, orientados al interés público y no subordinados a la lógica del mercado.

6. Conclusión

Las narrativas tecnocráticas antiestatales representan una de las expresiones más sofisticadas, persuasivas y persistentes de deslegitimación del Estado en el siglo XXI. No se presentan como ataques ideológicos evidentes, sino como alternativas racionales, eficientes y modernas frente a instituciones que se perciben como fallidas, lentas o corruptas. Bajo la apariencia de neutralidad técnica, estas narrativas construyen una nueva gramática política donde el código reemplaza a la ley, los fundadores a los representantes, los términos de servicio a las constituciones, y las plataformas digitales a las instituciones públicas.

Desde el ciberutopismo fundacional hasta los experimentos actuales de "network states" y ciudades privadas, el recorrido de estas narrativas ha pasado de lo simbólico a lo institucional, de lo aspiracional a lo performativo. Se trata ya no solo de imaginar un mundo sin Estado, sino de construirlo materialmente mediante infraestructuras tecnológicas, capital privado y arquitectura legal paralela.

El uso del Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) permite comprender estas configuraciones discursivas en su dimensión estructural y cultural. Al descomponer sus elementos —héroes, villanos, víctimas, tramas y moralejas— se revela que no son relatos técnicos, sino visiones políticas profundas que disputan el sentido del poder, de la ciudadanía y del futuro.

El desafío que plantean estas narrativas no es solo normativo o ideológico, sino estratégico: reconfiguran los horizontes de posibilidad, capturan el imaginario de las nuevas generaciones y condicionan el diseño de políticas públicas. Frente a ellas, no basta con denunciar sus sesgos o limitaciones: es necesario construir contra-narrativas potentes, capaces de conjugar innovación con inclusión, tecnología con justicia, y eficiencia con deliberación democrática.

El Estado no puede —ni debe— competir por convertirse en plataforma, token o start-up. Pero sí puede —y debe— reimaginarse como un actor central en la configuración del futuro digital, guiado por valores públicos, orientado al bien común y respaldado por nuevas formas de legitimidad participativa. La pregunta no es si el Estado sobrevivirá a la disrupción tecnológica, sino cómo lo hará y con qué relatos se defenderá frente a quienes, en nombre de la libertad, buscan excluirlo del porvenir.

Referencias

Austin, J. L. (1962). *How to do things with words*. Oxford University Press.

Barlow, J. P. (1996, 8 de febrero). A declaration of the independence of cyberspace. Electronic Frontier Foundation. https://www.eff.org/cyberspace-independence

Cormen, T. H., Leiserson, C. E., Rivest, R. L., y Stein, C. (2009). *Introduction to algorithms* (3.ª ed.). MIT Press.

Estévez, A. M. (2005). *Apuntes para una genealogía de la tecnocracia*. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf

Estévez, A. M. (2022). Los aportes de la teoría crítica al análisis de la tecnocracia y las políticas públicas. *Estudios de Derecho, 79*(173), 273–307. https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a11

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, 66*(s1), 66–75.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.

Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal, 38*(2), 329–353.

Jones, M. D., Shanahan, E. A., y McBeth, M. K. (Eds.). (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Lessig, L. (1999). *Code and other laws of cyberspace*. Basic Books.

Mazzucato, M. (2011). *The entrepreneurial state* [Folleto]. Demos. https://www.demos.co.uk

Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.

Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. PublicAffairs.

Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A., y Goldfeder, S. (2016). *Bitcoin and cryptocurrency technologies: A comprehensive introduction*. Princeton University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., y Radaelli, C. M. (2018). The narrative policy framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Srinivasan, B. (2022). *The network state: How to start a new country* (Versión 1.0). Edición del autor. https://thenetworkstate.com

Thiel, P. (2009, 13 de abril). The education of a libertarian. *Cato Unbound*. https://www.cato-unbound.org/2009/04/13/peter-thiel/education-libertarian/

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Capítulo 11

El Partido Libertario y la política del antiestatismo en Estados Unidos

Fabiana Machiavelli[22]

Resumen

Este capítulo analiza el Partido Libertario de los Estados Unidos (Libertarian Party, LP) como emprendedor narrativo del antiestatismo en la política estadounidense desde 1971, a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP). Se argumenta que el impacto del LP no reside en su desempeño electoral —marginal en un sistema bipartidista— sino en su función como productor y sistematizador de una narrativa que construye al Estado como villano estructural, habilita discursos que cuestionan no solo políticas específicas sino la legitimidad misma del poder estatal, y provee el repertorio simbólico que otros actores políticos han resignificado en contextos distintos. El capítulo examina la arquitectura narrativa del LP según el ENPP, analiza comparativamente la narrativa del movimiento MAGA identificando convergencias y divergencias estructurales, y propone que la paradoja central del caso reside en que las narrativas antiestatales producidas por el LP han sido adoptadas por actores que ejercen el poder estatal, ilustrando con precisión el fenómeno de gobernar odiando al Estado que organiza este volumen.

Palabras clave: Partido Libertario; antiestatismo; Narrative Policy Framework; emprendedor narrativo; movimiento MAGA; Estados Unidos; democracia liberal.

Abstract

This chapter analyzes the Libertarian Party of the United States (LP) as a narrative entrepreneur of anti-statism in American politics since 1971, drawing on the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA). It argues that the LP's impact lies not in its electoral performance — marginal within a two-party system — but in its function as a producer and systematizer of a narrative that constructs the State as a structural villain, enables discourses that challenge not only specific policies but the very legitimacy of state power, and provides the symbolic repertoire that other political actors have resignified in different contexts. The chapter examines the LP's narrative architecture according to the NPF, comparatively analyzes the MAGA movement's narrative identifying structural convergences and divergences, and proposes that the central paradox of the case lies in the fact that anti-statist narratives produced by the LP have been adopted by actors who exercise state power, illustrating with precision the phenomenon of governing while hating the State that organizes this volume.

[22] Ph.D. en Administración Pública (Teoría de las organizaciones) y Máster en Gestión Pública de la ENAP, Université du Quebec, Canadá, donde además ha sido profesora desde septiembre del 2000 hasta diciembre del 2015, ha dirigido tesis de maestría y participado en actividades de formación de administradores y funcionarios públicos de diversos países y en programas de consultoría y proyectos de investigación. En Argentina fue secretaria académica de la UNICEN, Directora de la Especialización en Gestión para la Defensa (UNDEF-Ministerio de Defensa) y profesora de posgrado de la UNQ, la UNLZ y en la UNLP. Orcid: 0009-0009-0885-8531

Keywords: Libertarian Party; anti-statism; Narrative Policy Framework; narrative entrepreneur; MAGA movement; United States; liberal democracy.

1. Introducción

El Partido Libertario de los Estados Unidos (Libertarian Party, LP) ha tenido una influencia electoral modesta desde su fundación en 1971: sus mejores resultados presidenciales no superaron el 3% del voto popular, y el sistema de representación basado en el principio de "el ganador se lleva todo" ha limitado severamente sus posibilidades de representación institucional (Rosenstone, Behr y Lazarus, 2004). Sin embargo, evaluar el impacto del LP exclusivamente en términos electorales equivale a medir la influencia de un laboratorio de ideas por el número de sus empleados: lo que importa no es el tamaño de la organización sino la circulación de sus productos.

Este capítulo argumenta que el LP ha funcionado durante más de cinco décadas como emprendedor narrativo del antiestatismo en la política estadounidense: un actor que no solo sostiene posiciones ideológicas sino que produce, sistematiza y difunde una narrativa con arquitectura reconocible, capaz de circular más allá de las fronteras del partido y de ser adoptada, resignificada y movilizada por actores políticos muy distintos. Para analizar esa narrativa y sus efectos, el capítulo aplica el Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), que permite identificar los elementos constitutivos del relato —escenario, héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja—, y el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), que permite comprender cómo esa narrativa se relaciona con otras narrativas en el espacio público y qué condiciones determinan su persistencia y su transformación.

El argumento central es que la paradoja más relevante del caso LP reside precisamente en el destino de su narrativa: producida por un partido que nunca ha gobernado, ha sido adoptada por actores que sí ejercen el poder estatal y la movilizan contra el Estado que gobiernan. Esta paradoja ilustra con precisión el fenómeno que da título a este volumen: gobernar odiando al Estado.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera reconstruye los orígenes históricos e ideológicos del LP como condición de posibilidad de su función narrativa. La segunda descompone la narrativa antiestatal del LP según el ENPP, identificando su arquitectura y mostrando su operación en un caso concreto. La tercera analiza comparativamente la narrativa del movimiento MAGA, identificando convergencias y divergencias con la narrativa libertaria. La cuarta examina la paradoja de la circulación narrativa y sus consecuencias para la democracia liberal contemporánea.

2. Orígenes históricos e ideológicos: las condiciones de posibilidad de la narrativa

2.1 Fundación y contexto

El Partido Libertario fue fundado en 1971 por David Nolan en un contexto marcado por el descontento frente a la guerra de Vietnam, el aumento de la intervención estatal y la expansión del Estado de bienestar. Nolan y otros fundadores consideraban que tanto demócratas como republicanos habían abandonado los principios de libertad individual consagrados en la tradición liberal clásica estadounidense (Nolan, 1971). Desde sus inicios, el partido articuló políticamente

ideas provenientes del liberalismo clásico, el objetivismo de Ayn Rand y el anarcocapitalismo, manteniendo una estructura partidaria que le permitiera competir en elecciones. En 1972 presentó su primer candidato presidencial, John Hospers, marcando el comienzo de una participación electoral continua (Doherty, 2007).

Lo que distingue al LP de otros partidos minoritarios desde su origen no es solo su coherencia ideológica sino su orientación pedagógica: desde el principio, el partido priorizó la formación de un lenguaje político y la difusión de marcos interpretativos por sobre la conquista de cargos institucionales. Esta orientación lo convierte, en términos del ENPP, en un actor cuya función principal es la producción y circulación de narrativas antes que la gestión del poder.

2.2 Fundamentos ideológicos como matriz narrativa

La ideología del LP se articula en torno a un principio que es simultáneamente filosófico y narrativo: la soberanía del individuo. Desde esta perspectiva, el Estado debe limitarse a funciones mínimas —protección de la vida, la libertad y la propiedad— o incluso desaparecer en sus versiones más radicales. En el plano económico, el partido defiende el libre mercado sin regulaciones estatales, la eliminación de impuestos considerados coercitivos y la privatización de servicios públicos. En el plano social, sostiene posiciones liberalizadoras —legalización de las drogas, matrimonio igualitario, libertad de expresión sin restricciones— que lo distinguen del conservadurismo social republicano (Boaz y Kirby, 2006).

Intelectualmente, el LP se nutre de las tradiciones de Friedrich Hayek y Milton Friedman en economía, y de Robert Nozick (1974) y Murray Rothbard (2009) en filosofía política. Nozick elaboró una crítica normativa al Estado que va más allá de la preferencia por un gobierno pequeño: argumenta que cualquier Estado más extenso que el mínimo viola derechos individuales. Rothbard fue más lejos, sosteniendo que el Estado es en sí mismo una organización criminal que vive de la coerción. Estas tradiciones filosóficas proveen al LP no solo de argumentos sino de los elementos constitutivos de su narrativa: el escenario de la libertad amenazada, el villano estatal, las víctimas de la coerción y la moraleja de la emancipación individual.

Esta combinación de liberalismo económico y liberalismo social ha sido sintetizada gráficamente en el diagrama de Nolan, utilizado frecuentemente por el partido para diferenciarse de las ideologías tradicionales y comunicar visualmente su posición en el espacio político. El diagrama es, en sí mismo, un dispositivo narrativo: propone un mapa del mundo político en el que el LP ocupa el único cuadrante coherente con la libertad integral.

3. La narrativa antiestatal del LP: arquitectura y función

3.1 El escenario: libertad amenazada por la coerción estatal

Toda narrativa antiestatal requiere, como condición de posibilidad, la construcción de un escenario que justifique la crítica al Estado y haga necesaria la acción política que el narrador propone. El LP construye un escenario específico que combina la tradición del escepticismo hacia el poder estatal —profundamente arraigada en la cultura política estadounidense desde los fundadores— con una radicalización filosófica que convierte ese escepticismo en objeción de principio.

El escenario del LP no es el de un Estado que funciona mal o que necesita reforma: es el de un Estado que es estructuralmente ilegítimo porque su existencia misma implica coerción. Cualquier

impuesto es una confiscación; cualquier regulación es una restricción de la libertad; cualquier programa social es una transferencia forzosa de recursos entre individuos que no la han consentido libremente. Este escenario no deja espacio para la reforma gradual: solo para la reducción radical o la eliminación.

3.2 Los personajes: héroes, villanos y víctimas

Aplicando las categorías del ENPP, la narrativa del LP produce un reparto de personajes bien definido que ha circulado durante décadas por el espacio público estadounidense.

El **héroe** es el individuo soberano: el ciudadano que no necesita ni quiere la tutela del Estado, que puede organizar su vida y sus intercambios a través del mercado y de acuerdos voluntarios, y que resiste la coerción estatal en nombre de su propia libertad. En versiones más concretas, el héroe es el emprendedor que crea riqueza sin subsidios, el consumidor que elige sin restricciones regulatorias y el ciudadano que defiende sus derechos individuales frente a la expansión del poder federal.

El **villano** principal es el Estado en todas sus manifestaciones: el regulador que impone restricciones innecesarias, el recaudador que confisca el fruto del trabajo individual, el burócrata que administra programas ineficientes financiados con recursos ajenos. Los villanos secundarios son los políticos que expanden el Estado para perpetuar su poder, los intelectuales que proveen legitimación académica a la intervención estatal y los grupos de interés que capturan las agencias regulatorias para beneficio propio. La Reserva Federal ocupa un lugar especial en el panteón de villanos del LP: concentra el poder de crear dinero sin respaldo y de distorsionar los precios que el mercado libre establecería de manera óptima.

Las **víctimas** son los individuos que padecen la coerción estatal: el contribuyente que financia programas que no eligió, el empresario que enfrenta regulaciones que impiden su actividad, el ciudadano cuya libertad personal es restringida por leyes que no consintió. Esta construcción de víctimas es narrativamente eficaz porque es universal: cualquier ciudadano puede reconocerse en alguna de sus variantes.

La **moraleja** puede formularse así: "el Estado viola sistemáticamente los derechos individuales bajo el pretexto de promover el bien común; la única solución es reducirlo radicalmente o eliminarlo". Esta moraleja no es empírica —no depende de que el Estado sea particularmente ineficiente en un momento dado— sino normativa: el Estado es ilegítimo por principio, con independencia de sus resultados.

Tabla 1. Arquitectura narrativa del Partido Libertario según el ENPP

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Narrativa de emancipación individual frente a la coerción estatal
Escenario	Estado estructuralmente ilegítimo que viola derechos individuales bajo el pretexto del bien común
Héroe	Individuo soberano; emprendedor; ciudadano que resiste la coerción; mercado libre como mecanismo de coordinación voluntaria
Villano	Estado en todas sus manifestaciones: reguladores, recaudadores, burócratas, políticos que expanden el poder federal; Reserva Federal
Víctimas	Contribuyentes que financian programas no elegidos; empresarios regulados; ciudadanos cuya libertad personal es restringida
Trama	El Estado expande continuamente su poder a costa de la libertad individual; cada intervención genera nuevas justificaciones para intervenir más
Moraleja	"El Estado viola los derechos individuales por principio; reducirlo radicalmente es la única solución legítima"
Productores del relato	LP; Cato Institute; think tanks libertarios; figuras como Ron Paul; medios alternativos; redes académicas
Función narrativa específica	Emprendedor narrativo: produce, sistematiza y difunde marcos interpretativos que circulan más allá del partido y son adoptados por otros actores políticos

Elaboración propia.

3.3 La trama, su función como emprendedor narrativo y un caso concreto de circulación

La trama de la narrativa del LP sigue el esquema que el ENPP identifica en las narrativas de declive y redención: el país fundado sobre principios de libertad individual fue progresivamente traicionado por la expansión del Estado; ese proceso de traición continúa en el presente y se agravará si no se actúa; la solución es el retorno a los principios fundacionales mediante la reducción radical del poder estatal. Esta trama conecta con la tradición política estadounidense de

manera eficaz: la apelación a los Padres Fundadores y a la Constitución como documentos que limitan el poder estatal es una estrategia narrativa que trasciende al LP y resuena en amplios sectores de la cultura política.

Lo que hace al LP un emprendedor narrativo en sentido estricto —y no solo un partido con una ideología coherente— es su capacidad para instalar progresivamente en el debate público marcos interpretativos que antes eran marginales. A través de campañas electorales, plataformas partidarias, publicaciones y alianzas con think tanks como el Cato Institute, el LP introdujo en el lenguaje político términos y conceptos —"coerción estatal", "gobierno limitado", "libre mercado", "soberanía individual"— que con el tiempo fueron adoptados por actores mucho más influyentes electoralmente.

Un caso concreto ilustra con precisión este mecanismo de circulación narrativa. La campaña presidencial de Ron Paul en 2008 y 2012 constituye el momento en que la narrativa del LP abandonó su circulación restringida al ámbito partidario y alcanzó audiencias masivas dentro del Partido Republicano. Paul no era candidato del LP sino del Partido Republicano, pero su discurso reproducía con fidelidad los elementos constitutivos de la narrativa libertaria: la Reserva Federal como villano principal que destruye el valor del dólar mediante la inflación, el Estado administrativo federal como fuente de todas las distorsiones económicas, el individuo soberano como víctima de la coerción burocrática, y la moraleja del retorno al patrón oro y al gobierno mínimo como única solución legítima. Sus discursos en los debates republicanos introducían vocabulario libertario —"dinero sano", "blowback" imperial, "derechos naturales"— ante audiencias de millones de votantes que nunca habrían votado al LP pero que reconocían en ese lenguaje una articulación de su desconfianza hacia el Estado federal. El movimiento de base que generó la campaña de Paul —los llamados "Paulistas"— fue el precursor directo del Tea Party y, en algunos aspectos, del fenómeno MAGA: la misma emoción política de desconfianza hacia el Estado administrativo federal, el mismo vocabulario de libertad amenazada por la burocracia, pero movilizada por actores con alcance electoral incomparablemente mayor que el LP. Este ejemplo muestra con precisión lo que el ENPP identifica como la función de los emprendedores narrativos: no ganar elecciones sino transformar el espacio de lo políticamente decible, ampliando el repertorio simbólico disponible para actores posteriores.

En términos del ANPP de Roe, la narrativa del LP ha funcionado durante décadas como narrativa dominante dentro de un segmento específico del espacio político, sin llegar a ser hegemónica en términos generales. Su persistencia no depende de sus resultados electorales sino de su coherencia interna y de su capacidad para proveer una moraleja simple y cognitivamente eficaz ante problemas complejos: cualquier mal social que el Estado pretenda resolver es, en la narrativa del LP, una consecuencia de la propia intervención estatal o una excusa para ampliarla.

4. La narrativa del movimiento MAGA: convergencias y divergencias

4.1 Fundamentos narrativos del MAGA

El movimiento Make America Great Again (MAGA), consolidado en torno a la figura de Donald Trump desde 2016, constituye el término de comparación más revelador para comprender qué es específico de la narrativa libertaria y qué comparte con otras formas de antiestatismo contemporáneo. Analizado desde el ENPP, el MAGA produce una narrativa con arquitectura propia que difiere estructuralmente de la del LP, aunque con elementos de convergencia en su

crítica al Estado administrativo.

El **escenario** de la narrativa MAGA no es el de la libertad individual amenazada por el Estado en abstracto, sino el de la nación amenazada por élites que han capturado el Estado y lo utilizan contra el pueblo. El MAGA construye una dicotomía moral entre un "pueblo" auténtico —trabajadores, patriotas, ciudadanos que respetan los valores tradicionales— y un establishment corrupto —político, mediático, burocrático, académico— que traicionó los intereses nacionales (Mudde, 2004). Esta narrativa populista es estructuralmente distinta de la narrativa libertaria: donde el LP cuestiona la legitimidad del Estado como institución, el MAGA cuestiona la legitimidad de quienes lo controlan.

Los **héroes** del MAGA son el pueblo auténtico y su líder providencial —Trump como outsider que enfrenta al sistema—, y no el individuo soberano del LP. Las **víctimas** son la nación y sus ciudadanos comunes, despojados por élites que se benefician del Estado capturado, y no el contribuyente individual que financia la coerción estatal. El **villano** no es el Estado en sí mismo sino el Estado capturado: recuperado por el pueblo, puede y debe ejercer poder enérgicamente en nombre de la nación. La **moraleja** no es reducir el Estado sino reconquistarlo: "America First" significa subordinar el poder estatal al interés nacional, no eliminarlo.

Tabla 2. Arquitectura narrativa del movimiento MAGA según el ENPP

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Narrativa populista nacionalista de reconquista del Estado capturado
Escenario	Nación traicionada por élites que capturaron el Estado y lo usan contra el pueblo
Héroe	Pueblo auténtico; Trump como outsider providencial que enfrenta al sistema; trabajadores y patriotas
Villano	Establishment político, mediático y burocrático; élites globales; inmigrantes; progresismo cultural
Víctimas	La nación y sus ciudadanos comunes despojados por élites; trabajadores desplazados por la globalización
Trama	Las élites han capturado el Estado y lo usan contra el pueblo; solo un liderazgo fuerte puede reconquistarlo
Moraleja	"El Estado debe recuperarse para el pueblo y usarse enérgicamente en nombre de la nación"
Productores del relato	Trump y su entorno; medios alternativos conservadores (Fox News, Breitbart); redes sociales; movimientos de base
Función narrativa específica	Populismo de reconquista: no propone reducir el Estado sino redirigir su poder hacia objetivos nacionalistas, identitarios y de seguridad

Elaboración propia.

4.2 Convergencias narrativas

A pesar de sus diferencias estructurales, las narrativas del LP y del MAGA comparten elementos que explican su coexistencia y su capacidad de interpelarse mutuamente en el espacio político.

Ambas construyen al "Estado administrativo" federal —las agencias regulatorias, la burocracia técnica, los organismos de supervisión— como el villano institucional más concreto y cercano ala experiencia cotidiana de los ciudadanos. Para el LP, ese Estado administrativo es la expresión más visible de la coerción estatal ilegítima; para el MAGA, es el instrumento más claro de la captura del Estado por las élites. Aunque los argumentos son distintos, el objeto de la crítica es el mismo y la emoción política que generan —desconfianza, resentimiento, demanda de reducción— es funcionalmente equivalente.

Ambas narrativas también comparten una apelación a la autenticidad: el individuo soberano del LP y el pueblo auténtico del MAGA son construidos como actores que conocen sus propios intereses mejor que cualquier experto, burócrata o político profesional. Esta deslegitimación del conocimiento experto como fundamento de la política pública es un rasgo compartido que tiene consecuencias sobre la confianza en instituciones democráticas (Levitsky y Ziblatt, 2018).

4.3 Divergencias estructurales

Las diferencias son, sin embargo, más profundas que las convergencias y tienen consecuencias analíticas relevantes.

Tabla 3. Comparación narrativa LP y MAGA según el ENPP

Dimensión	Partido Libertario	Movimiento MAGA
Objeto de la crítica	El Estado como institución	El Estado capturado por élites
Solución propuesta	Reducción radical o eliminación del Estado	Reconquista y reconversión del Estado
Sujeto político	Individuo soberano	Pueblo/nación
Fundamento normativo	Autonomía individual universal	Identidad nacional y soberanía popular

Comercio internacional	Libre comercio irrestricto	Proteccionismo nacionalista
Inmigración	Mayor apertura	Restricción severa
Política exterior	No intervencionismo estricto	Nacionalismo estratégico
Libertades civiles	Defensa amplia y consistente	Variable según agenda conservadora
Tipo de narrativa ENPP	Emancipación individual	Populismo de reconquista
Moraleja	"Reduce el Estado"	"Reconquista el Estado"

Elaboración propia.

La divergencia más significativa desde el punto de vista del ENPP no es programática sino estructural: el LP y el MAGA proponen moralejas radicalmente distintas ante un escenario de desconfianza hacia el Estado. Para el LP, la solución es la reducción del Estado porque el problema es la existencia misma de la coerción estatal. Para el MAGA, la solución es la reconquista del Estado porque el problema no es el Estado sino quién lo controla. Esta diferencia hace que, en la práctica política, ambas narrativas puedan aliarse tácticamente —en la crítica al Estado administrativo, a la regulación federal o al multilateralismo— sin compartir proyecto político.

5. La paradoja central: el emprendedor narrativo y sus herederos inesperados

5.1 La circulación de la narrativa libertaria

El análisis del LP como emprendedor narrativo permite identificar la paradoja más relevante del caso: una narrativa producida por un partido que nunca ha gobernado ha sido adoptada, resignificada y movilizada por actores que sí ejercen el poder estatal, y que la utilizan para deslegitimar las instituciones que controlan.

Este proceso de circulación narrativa es identificable en al menos tres momentos históricos. En la década de 1980, elementos del repertorio libertario —reducción de impuestos, desregulación, crítica al Estado de bienestar— fueron incorporados por el gobierno de Ronald Reagan, que los combinó con un nacionalismo conservador ajeno al LP. En la década de 2000 y 2010, el Tea Party

adoptó la retórica de la limitación del Estado y la oposición a los impuestos con una intensidad emocional que el LP nunca había logrado movilizar electoralmente (Williamson, Skocpol y Coggin, 2011). Y desde 2016, el movimiento MAGA adoptó la crítica al Estado administrativo —uno de los temas centrales del LP— resignificándola en clave populista nacionalista.

En cada caso, los herederos de la narrativa libertaria la transformaron al adoptarla: la combinaron con elementos —nacionalismo, populismo, conservadurismo cultural— que el LP rechaza explícitamente. Pero el repertorio simbólico de fondo —la desconfianza hacia el Estado, la crítica a la burocracia, la apelación a la libertad individual como valor supremo— proviene en buena medida del trabajo de décadas del LP como emprendedor narrativo.

5.2 La paradoja de gobernar con narrativas antiestatales

El ANPP de Roe permite formular con precisión la paradoja que emerge del análisis: las narrativas dominantes producidas por el LP sobre la ilegitimidad del Estado han contribuido a crear las condiciones culturales e ideológicas en las que actores que ejercen el poder estatal pueden movilizar esas mismas narrativas para deslegitimar las instituciones que gobiernan.

Esta paradoja es el caso estadounidense de la dinámica que da título a este volumen. El LP no gobierna, pero su narrativa ha fundamentado varias interpretaciones de amplios sectores de la opinión pública norteamericana sobre la relación entre Estado, mercado y libertad. Cuando Trump afirma que el Estado administrativo es el enemigo del pueblo americano, está movilizando una narrativa cuya arquitectura básica —el Estado como villano, el ciudadano como víctima, la libertad individual como valor supremo— fue construida durante décadas por el LP y sus aliados intelectuales.

La consecuencia más relevante de esta paradoja no es electoral sino institucional: la normalización del antiestatismo como posición legítima en el debate político ha erosionado consensos históricos sobre el papel del Estado en la regulación económica, la provisión de bienes públicos y la garantía de derechos. Este proceso de erosión no requiere que los actores que movilizan la narrativa antiestatal sean filosóficamente coherentes con ella —el MAGA claramente no lo es— sino solo que la moraleja circule y sea adoptada como sentido común por sectores crecientes de la ciudadanía.

5.3 Efectos sobre la democracia liberal

El Partido Libertario ocupa una posición ambivalente dentro de la democracia estadounidense contemporánea. Por un lado, ha contribuido a la pluralización del debate democrático introduciendo perspectivas filosóficas y políticas que el bipartidismo tendía a excluir. Por otro lado, su narrativa ha contribuido a erosionar ciertos consensos normativos que sostienen la democracia liberal.

La tensión central es la que existe entre la concepción libertaria de la libertad —como ausencia de coerción estatal— y los requisitos de la democracia liberal, que incluyen instituciones capaces de garantizar derechos, corregir desigualdades y producir bienes públicos que el mercado no provee. En la formulación del ENPP, la moraleja de la narrativa libertaria —"el Estado viola los derechos individuales por principio"— hace estructuralmente difícil sostener la legitimidad de cualquier institución estatal, incluidas las democráticas.

Cuando esa moraleja es adoptada por actores que ejercen el poder estatal y la movilizan contra las propias instituciones que gobiernan —como ha ocurrido con el movimiento MAGA en relación con el sistema electoral, la justicia federal y los medios de comunicación— el resultado es una erosión de la confianza democrática que trasciende cualquier disputa política concreta (Levitsky y Ziblatt, 2018). El LP no es responsable de ese resultado, pero su función como emprendedor narrativo ha contribuido a crear las condiciones de su posibilidad.

6. Conclusiones

El análisis del Partido Libertario como emprendedor narrativo del antiestatismo a partir del ENPP y el ANPP permite articular un argumento que va más allá de la historia de ideas y se instala en el análisis político de las narrativas como dispositivos de poder.

El primer punto que emerge con claridad es que el impacto del LP no puede medirse en términos electorales. Su contribución principal ha sido la producción y sistematización de una narrativa antiestatal con arquitectura identificable —escenario de libertad amenazada, héroe individual soberano, villano estatal estructural, víctimas de la coerción, moraleja de emancipación— que ha circulado durante décadas por el espacio público estadounidense y ha sido adoptada por actores con poder electoral e institucional muy superior al del partido. La campaña de Ron Paul en 2008 y 2012 ilustra con precisión ese mecanismo: el vocabulario libertario —"dinero sano", "Estado administrativo", "derechos naturales"— alcanzó audiencias masivas dentro del Partido Republicano sin que el LP necesitara ganar una sola elección, y prefiguró la movilización emocional que haría posible el Tea Party y, posteriormente, el movimiento MAGA.

El segundo punto es que la comparación con el MAGA revela que el antiestatismo no es un fenómeno narrativo homogéneo sino un campo de disputa en el que distintos actores movilizan críticas al Estado desde moralejas estructuralmente diferentes. El LP propone reducir el Estado porque es ilegítimo por principio; el MAGA propone reconquistarlo porque ha sido capturado por las élites equivocadas. Aunque convergen en la crítica al Estado administrativo —y esa convergencia tiene efectos políticos reales—, sus proyectos son distintos e incluso contradictorios en dimensiones centrales como el comercio internacional, la inmigración y las libertades civiles. Reconocer esa diferencia estructural es necesario para no tratar el antiestatismo como una ideología unificada cuando en realidad es un campo narrativo atravesado por tensiones internas significativas.

El tercer punto es el más relevante para el argumento del volumen: la paradoja central del caso LP consiste en que una narrativa producida por un partido que nunca ha gobernado ha sido adoptada por actores que ejercen el poder estatal y la movilizan para deslegitimar las instituciones que controlan. El LP no gobierna, pero su narrativa ha gobernado en el sentido de que ha estructurado los marcos interpretativos desde los cuales amplios sectores de la ciudadanía entienden la relación entre Estado, mercado y libertad. Esta paradoja ilustra con precisión el fenómeno que da título a este volumen: el repertorio simbólico construido por décadas de trabajo del LP como emprendedor narrativo provee las condiciones de posibilidad para que actores muy distintos —Reagan, el Tea Party, Trump— presenten el ejercicio del poder como una batalla contra el propio Estado que ejercen.

El cuarto punto es que los efectos sobre la democracia liberal son acumulativos e institucionales, no solo electorales. La normalización del antiestatismo como posición legítima en el debate político ha erosionado consensos históricos sobre el papel del Estado en la regulación económica,

la provisión de bienes públicos y la garantía de derechos. Cuando la moraleja antiestatal circula como sentido común y estructura la percepción de la relación entre Estado y ciudadanía —con independencia de la coherencia filosófica de quienes la movilizan—, el resultado es una erosión de la confianza institucional que debilita los cimientos de la democracia liberal desde adentro. El LP no es el responsable único de ese proceso, pero su función como emprendedor narrativo ha sido la de producir y refinar el repertorio simbólico que lo hace posible.

Referencias

Boaz, D. (2015). *The libertarian mind: A manifesto for freedom*. Simon & Schuster.

Boaz, D., y Kirby, D. (2006). *The libertarian vote* (Policy Analysis N.º 580). Cato Institute.

Caldeira, O. (2023). Ultraderecha y democracia en Estados Unidos: Trump, el trumpismo y más allá. En J. A. Sanahuja Perales (Ed.), *Extremas derechas y democracia: Perspectivas iberoamericanas*. Fundación Carolina.

Cohen, M., Karol, D., Noel, H., y Zaller, J. (2020). *The party decides: Presidential nominations before and after reform* (2.ª ed.). University of Chicago Press.

Doherty, B. (2007). *Radicals for capitalism: A freewheeling history of the modern American libertarian movement*. PublicAffairs.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Fernández Riquelme, S. (2025). Save America: Del excepcionalismo nacionalista a la revolución tecnoconservadora en Donald Trump. *La Razón Histórica: Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas Políticas y Sociales*, (63), 292–315.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Libertarian Party. (2022). *Libertarian Party platform*. https://www.lp.org/platform/

Marty, A. (2025). Make America blanca otra vez. *Nueva Sociedad*, (318), 123–130.

Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: Performance, political style, and representation*. Stanford University Press.

Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition, 39*(4), 541–563. https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x

Nolan, D. (1971). The case for a libertarian party [Documento fundacional del Libertarian Party].

Norris, P., e Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Basic Books.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rosenstone, S. J., Behr, R. L., y Lazarus, E. H. (2004). *Third parties in America: Citizen response to major party failure* (2.ª ed.). Princeton University Press.

Rothbard, M. N. (2009). *The ethics of liberty*. New York University Press. (Obra original publicada en 1982)

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Williamson, K. D. (2012). *The tyranny of clichés*. HarperCollins.

Williamson, V., Skocpol, T., y Coggin, J. (2011). The Tea Party and the remaking of Republican conservatism. *Perspectives on Politics, 9*(1), 25–43.

Parte IV: Economía, Finanzas y Plataformas

Capítulo 12

Financiarización y narrativas antiestatales: ganadores y perdedores del sistema financiero contemporáneo

Marcelino Abdala[23]

Resumen

Este capítulo analiza la relación entre la financiarización de la economía y la consolidación de narrativas antiestatales en el sistema financiero contemporáneo a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP). Se argumenta que la financiarización no solo ha transformado las estructuras productivas y los flujos de capital globales, sino que ha operado simultáneamente como sustento material y dispositivo narrativo de los relatos que presentan la intervención estatal como ineficiente, costosa y obsoleta. Bajo esa narrativa dominante, el mercado financiero desregulado aparece como héroe de la eficiencia, el Estado regulador como villano del crecimiento, y las economías periféricas, las MiPyMEs y los hogares de menores ingresos como víctimas de su propia incapacidad para adaptarse a las reglas del capital global. El capítulo examina la arquitectura de esa narrativa, identifica a sus productores y beneficiarios, y analiza el caso argentino como expresión paradigmática de los efectos de la narrativa antiestatal financiera en una economía periférica. Se concluye que disputar la financiarización implica también disputar las narrativas que la legitiman, y que las contranarrativas más eficaces son aquellas que reformulan el escenario mismo —colocando la arquitectura financiera como decisión política colectiva— en términos que el propio relato dominante no puede rechazar sin contradicción.

Palabras clave: financiarización; narrativas antiestatales; Narrative Policy Framework; sistema financiero; desigualdad; Estado; Argentina.

Abstract

This chapter analyzes the relationship between economic financialization and the consolidation of anti-statist narratives in the contemporary financial system using the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (ANPP). It argues that financialization has not only transformed productive structures and global capital flows, but has simultaneously operated as both a material foundation and a narrative device for discourses that portray state intervention as inefficient, costly, and obsolete. Under this dominant narrative, the deregulated financial market appears as the hero of efficiency, the regulatory State as the villain of growth, and peripheral economies, SMEs, and lower-income households as victims of their own inability to

[23] Contador Público Nacional, Doctor por la Universidad de Murcia y Posdoctor en Ciencias Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Se desempeña como Secretario de la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación, y ha participado en instancias académicas y legislativas vinculadas al desarrollo económico. ORCID: 0009-0003-7156-6626

adapt to the rules of global capital. The chapter examines the architecture of this narrative, identifies its producers and beneficiaries, and analyzes the Argentine case as a paradigmatic expression of the effects of the financial anti-statist narrative in a peripheral economy. It concludes that challenging financialization also requires contesting the narratives that legitimize it, and that this contest demands building a counter-narrative capable of redefining the public role of finance in terms that the dominant narrative itself cannot reject.

Keywords: financialization; anti-statist narratives; Narrative Policy Framework; financial system; inequality; State; Argentina.

1. Introducción

En las últimas décadas, el sistema financiero internacional ha atravesado una transformación profunda marcada por la expansión, la desregulación y la sofisticación tecnológica. Estos cambios no han sido neutros ni universales en sus efectos: han reconfigurado el mapa global del poder económico, generando nuevas formas de concentración de la riqueza y produciendo estructuralmente ganadores y perdedores. Pero la financiarización no opera solo en el plano económico: opera también en el plano narrativo, construyendo relatos que presentan esa arquitectura asimétrica como natural, eficiente e inevitable, y que deslegitiman cualquier intento de intervención estatal orientada a corregirla.

Este capítulo analiza esa doble dimensión —material y narrativa— de la financiarización a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), marcos teóricos que articulan este volumen y que permiten identificar los elementos constitutivos de los relatos que circulan en el espacio público: escenario, héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Combinados con una perspectiva de economía política crítica, estos marcos permiten revelar cómo la narrativa antiestatal de la financiarización no emerge de un vacío ideológico, sino que se nutre de una arquitectura financiera que penaliza activamente el rol regulador y redistributivo del Estado, y cómo esa narrativa produce y reproduce las desigualdades que pretende describir como inevitables.

El argumento central es que la financiarización funciona como sustento estructural de las narrativas antiestatales: no solo genera la desigualdad entre ganadores y perdedores del sistema financiero, sino que construye el relato que hace parecer esa desigualdad como el resultado natural de la eficiencia del mercado y la ineficiencia del Estado. Disputar la financiarización implica, por lo tanto, disputar también las narrativas que la legitiman.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera reconstruye la narrativa antiestatal de la financiarización identificando sus componentes según el ENPP. La segunda examina la producción estructural de ganadores y perdedores como evidencia material de esa narrativa. La tercera analiza la deuda como dispositivo narrativo y material específico. La cuarta examina el caso argentino como expresión paradigmática de los efectos de la narrativa antiestatal financiera en una economía periférica. La quinta propone las líneas de una contranarrativa capaz de disputar el terreno narrativo sin abandonar el rigor del análisis económico.

2. La narrativa antiestatal de la financiarización: arquitectura y componentes

2.1 El escenario: mercados eficientes y Estados ineficientes

Toda narrativa antiestatal requiere, como condición de posibilidad, la construcción de un escenario que justifique el retiro del Estado y la expansión del mercado. En el caso de la financiarización, ese escenario se construyó históricamente a partir de dos premisas articuladas: la hipótesis de los mercados eficientes —según la cual los precios de los activos financieros reflejan toda la información disponible y los mercados se autorregulan de manera óptima— y la narrativa de la ineficiencia estatal, según la cual la intervención gubernamental distorsiona las señales del mercado, genera déficit, desincentiva la inversión y frena el crecimiento.

Este escenario no es una descripción neutral de la realidad económica: es una construcción narrativa que selecciona ciertos hechos —las crisis fiscales de los Estados de bienestar en los años setenta, la rigidez burocrática de las economías planificadas, los episodios de hiperinflación en economías periféricas— y los presenta como evidencia universal de la superioridad del mercado sobre el Estado. La financiarización se insertó en ese escenario como la solución técnica a los problemas del intervencionismo: desregular los flujos de capital, privatizar las finanzas públicas y dejar que los mercados asignaran los recursos de manera eficiente.

Desde la década de 1980, el proceso de liberalización financiera desreguló los flujos de capital y permitió la expansión de instrumentos financieros complejos que debilitaron los controles sobre la especulación. Este contexto dio lugar a una lógica que separó el circuito financiero del productivo y transformó el crédito, la deuda y la inversión en mercancías altamente negociables. La innovación tecnológica, el uso de algoritmos de alta frecuencia y la globalización de los mercados multiplicaron la velocidad de las transacciones y su escala, pero también dificultaron la supervisión y aumentaron la exposición al riesgo sistémico. Un rasgo distintivo de esta etapa es la desconexión creciente entre el capital financiero y el valor de las inversiones productivas: el crédito se orienta menos hacia infraestructura, ciencia o industria, y más hacia instrumentos financieros de alta rentabilidad pero bajo impacto productivo (Krippner, 2005; Epstein, 2005).

2.2 Los personajes: héroes, villanos y víctimas

Aplicando las categorías del ENPP, la narrativa antiestatal de la financiarización puede descomponerse en un reparto de personajes bien definido que circula a través de think tanks, organismos multilaterales, agencias de calificación de riesgo, medios financieros especializados y referentes políticos.

El **héroe** de la narrativa es el mercado financiero desregulado y sus operadores: los conglomerados bancarios transnacionales, los fondos de inversión, las plataformas tecnológicas y los inversores institucionales que asignan capital de manera eficiente, crean valor y sostienen el crecimiento global. El héroe tiene nombre técnico —"el mercado", "los inversores", "el sector privado"— y su autoridad proviene no de un mandato democrático sino de su supuesta capacidad para procesar información y asignar recursos mejor que cualquier agencia estatal.

El **villano** principal es el Estado regulador e intervencionista: ineficiente, burocrático, capturado por intereses sectoriales y propenso al déficit. En la narrativa de la financiarización, el Estado no

es un garante de derechos ni un promotor del desarrollo: es un obstáculo que distorsiona los precios, desincentiva la inversión y genera las crisis que luego debe costear el contribuyente. Los villanos secundarios son los sindicatos —que resisten la flexibilización laboral necesaria para la competitividad—, los reguladores —que imponen restricciones innecesarias al capital— y los gobiernos que aplican políticas fiscales expansivas contradiciendo las recomendaciones de los organismos multilaterales.

Las **víctimas** de la narrativa son construidas de manera paradójica: son los propios ciudadanos que padecen la ineficiencia del Estado, los contribuyentes que financian el gasto público improductivo y los ahorristas que ven erosionado el valor de sus activos por la inflación generada por el déficit fiscal. Esta construcción narrativa es políticamente eficaz porque convierte a los potenciales beneficiarios de la regulación estatal en sus opositores: si el Estado es el responsable de la inflación, el desempleo y la inestabilidad, sus víctimas son quienes más necesitan protección pública.

La **moraleja** de la narrativa puede formularse así: "los mercados financieros libres asignan recursos eficientemente; la intervención estatal distorsiona esa asignación, genera inestabilidad y empobrece a los ciudadanos que pretende proteger". Esta moraleja tiene una eficacia retórica considerable porque invierte la lógica redistributiva: la regulación pasa de ser una garantía de equidad a ser una fuente de inequidad; el déficit fiscal, de ser un instrumento contracíclico a ser una amenaza para el ahorro privado; y el Estado, de ser un promotor del desarrollo a ser su principal obstáculo.

Tabla 1. Arquitectura narrativa de la financiarización según el ENPP

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Narrativa de eficiencia de mercado y modernización financiera
Escenario	Crisis fiscal del Estado de bienestar; ineficiencia burocrática; necesidad de desregulación
Héroe	Mercado financiero desregulado; conglomerados bancarios; fondos de inversión; organismos multilaterales como garantes de la estabilidad
Villano	Estado regulador e intervencionista; déficit fiscal; sindicatos; reguladores nacionales
Víctimas (construidas)	Contribuyentes que financian el gasto improductivo; ahorristas afectados por la inflación fiscal; inversores desalentados por la regulación

Trama	El Estado captura recursos que el mercado asignaría eficientemente; la regulación genera las crisis que pretende evitar
Moraleja	"Los mercados libres son eficientes; la intervención estatal empobrece a quienes pretende proteger"
Productores del relato	Think tanks neoliberales; agencias de calificación; FMI; Banco Mundial; medios financieros especializados; referentes políticos
Relación con narrativas antiestatales	Narrativa de legitimación estructural: provee el sustento material e ideológico de las narrativas antiestatales en todos los sectores

Elaboración propia.

2.3 La trama y su función legitimadora

La trama de la narrativa de la financiarización sigue el esquema que el ENPP identifica como característico de las narrativas de declive y redención: el Estado de bienestar generó desequilibrios insostenibles; la desregulación financiera fue la solución necesaria; las crisis posteriores no son consecuencia de la desregulación sino de la regulación residual que persiste. Esta trama circular hace que cada crisis sea interpretada como evidencia de que el Estado interviene demasiado, nunca de que interviene mal o de que el mercado falla estructuralmente.

El ANPP de Roe (1994) permite identificar la función adicional que cumple esta narrativa en contextos de alta complejidad e incertidumbre: reduce la complejidad de la arquitectura financiera global a una historia simple y cognitivamente manejable. Las causas de las crisis financieras —interacciones entre mercados de derivados, fallos de regulación, incentivos perversos en la banca de inversión, asimetrías de información— son reemplazadas por una explicación monocausal: el exceso de Estado. Esta simplificación es políticamente eficaz precisamente porque hace innecesario el análisis detallado de la arquitectura financiera: la moraleja ya está disponible antes de que empiece el análisis.

3. Ganadores y perdedores: la evidencia material de la narrativa

La narrativa antiestatal de la financiarización no opera en el vacío: se sustenta en una arquitectura financiera que efectivamente produce los ganadores y perdedores que el relato pretende describir como naturales. Examinar esa producción estructural permite revelar la circularidad del sistema: la financiarización genera la desigualdad que la narrativa naturaliza, y la narrativa legitima las condiciones que permiten que la financiarización continúe.

3.1 Los ganadores: quienes el relato llama héroes

Los grandes beneficiarios del sistema financiero desregulado son precisamente los actores que la narrativa construye como héroes: los conglomerados financieros y tecnológicos, los inversores

institucionales y las economías centrales que controlan la arquitectura del sistema.

Los grandes bancos internacionales, fondos de inversión de alto riesgo y empresas tecnológicas —las llamadas "big tech"— se han convertido en protagonistas del capitalismo financiero. Su poder radica en la escala operativa, el acceso a información estratégica, la ingeniería fiscal y la capacidad de moverse entre jurisdicciones para maximizar beneficios y evitar regulaciones (Adrian y Ashcraft, 2016; Gabor, 2016). Esta movilidad jurisdiccional es, en sí misma, un producto narrativo: requiere que los Estados compitan entre sí por atraer capital reduciendo regulaciones, lo que la narrativa presenta como sana competencia entre jurisdicciones pero que en la práctica produce una carrera hacia el fondo regulatorio.

Los fondos de pensión, aseguradoras y grandes patrimonios familiares canalizan capitales hacia instrumentos de alto rendimiento desvinculados de la economía productiva. Como advierte Piketty (2020), esta acumulación basada en la rentabilidad del capital intensifica la desigualdad, porque los retornos del capital crecen sistemáticamente más rápido que los salarios. Estos actores acceden a productos financieros sofisticados con alta rentabilidad y bajo riesgo, inaccesibles para pequeños ahorristas, lo que reproduce la segmentación entre quienes viven del capital y quienes viven del trabajo.

Las economías centrales —Estados Unidos, Reino Unido, Alemania— se benefician de su rol dominante en la arquitectura financiera global. Controlan monedas de reserva, sedes de organismos multilaterales, agencias de calificación y centros de decisión financiera. Esta posición les permite emitir deuda en condiciones ventajosas, atraer flujos de capital incluso en contextos de crisis y condicionar las políticas económicas de países periféricos (Cohen, 2008; Obstfeld y Taylor, 2004). El dominio del dólar como moneda de intercambio internacional y el acceso preferencial a crédito barato refuerzan una asimetría estructural que perpetúa la desigualdad entre países.

3.2 Los perdedores: quienes el relato llama víctimas de sí mismos

La narrativa de la financiarización construye una paradoja característica: los actores que más padecen el sistema financiero desregulado son presentados como víctimas de su propia incapacidad para adaptarse a las reglas del mercado, no como víctimas de una arquitectura que los excluye estructuralmente.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) constituyen el núcleo de la producción nacional y la generación de empleo en la mayoría de las economías, pero su inserción en el sistema financiero es frágil y limitada. Las exigencias de garantías, los altos costos del crédito y la aversión de los bancos al riesgo dificultan su acceso al financiamiento formal (World Bank, 2022). Al no contar con departamentos financieros propios ni calificaciones crediticias sólidas, muchas MiPyMEs quedan atrapadas en circuitos informales, con tasas más elevadas y menor protección jurídica. La narrativa dominante interpreta esta exclusión como un problema de gestión empresarial —las MiPyMEs no son suficientemente productivas para merecer crédito—, ocultando que es el diseño del sistema financiero el que las excluye estructuralmente.

Los hogares, especialmente los de ingresos bajos y medios, enfrentan barreras estructurales análogas. La opacidad de muchos productos bancarios y la presión del consumo inmediato llevan a muchas familias al endeudamiento con condiciones desfavorables: tarjetas de crédito con tasas abusivas, préstamos personales costosos y comisiones ocultas son parte del cotidiano financiero para millones de personas (Mian y Sufi, 2015; Demirgüç-Kunt et al., 2022). La narrativa

dominante atribuye este endeudamiento a la irresponsabilidad individual —falta de educación financiera, consumo irresponsable— encubriendo que es el diseño del sistema el que genera esos incentivos.

Los Estados periféricos son el actor más afectado estructuralmente por el orden financiero desregulado, y el que la narrativa construye con más intensidad como villano de su propia situación. El acceso al crédito internacional está mediado por calificaciones de riesgo, expectativas del mercado y condicionalidades impuestas por organismos multilaterales (Stiglitz, 2010; FMI, 2022). Muchas veces, los gobiernos se ven obligados a implementar políticas de ajuste —recortes en salud, educación o infraestructura— para cumplir con metas fiscales que garanticen el pago de la deuda. En palabras de Rodrik (2011), este tipo de globalización financiera produce un trilema: no se puede tener simultáneamente soberanía nacional,

integración financiera plena y democracia efectiva. En los países en desarrollo, suele ser la soberanía la que se entrega en nombre de la estabilidad macroeconómica, y la narrativa dominante presenta esa entrega como una decisión racional de adaptación al mercado global, no como una imposición estructural.

4. La deuda como dispositivo narrativo y material

En el entramado del sistema financiero global, la deuda no solo es un instrumento de financiamiento: es también un dispositivo narrativo que disciplina a los Estados periféricos y legitima la narrativa antiestatal. Desde la década de 1980, el endeudamiento ha crecido exponencialmente en todos los sectores —gobiernos, empresas, hogares—, y sus efectos se manifiestan con particular severidad en los países de la periferia global (Reinhart y Rogoff, 2010; Tooze, 2018). Según datos recientes del Instituto de Finanzas Internacionales, la deuda global alcanzó en 2024 el 328% del PBI mundial, reflejando una dinámica en la que el crecimiento económico de las últimas décadas ha estado apalancado sobre un modelo de deuda estructuralmente insostenible.

El mecanismo narrativo de la deuda soberana es especialmente eficaz y merece un análisis específico en clave ENPP. El escenario que construye es el de un Estado que ha vivido por encima de sus posibilidades, tomando prestado del futuro para financiar el presente. Los héroes de este relato son los acreedores —fondos de inversión, organismos multilaterales, mercados de bonos— que proveen el financiamiento que el Estado no puede generar por su propia ineficiencia, y los tecnócratas que negocian los programas de ajuste como condición del acceso a ese financiamiento. Los villanos son los gobiernos que contrajeron la deuda irresponsablemente y los movimientos sociales que resisten el ajuste necesario para honrarla. Las víctimas construidas son los contribuyentes y los ahorristas que padecen la inflación y la inestabilidad generadas por el despilfarro estatal previo. La moraleja es precisa: "quien gasta más de lo que tiene debe ajustar; negarse al ajuste es negarse a asumir la responsabilidad de las propias decisiones".

Tabla 2. Arquitectura narrativa de la deuda soberana en economías periféricas según el ENPP

Elemento narrativo	**Contenido identificado**
Tipo de narrativa	Narrativa de disciplina fiscal y responsabilidad soberana
Escenario	Estado periférico que vivió por encima de sus posibilidades; desequilibrios fiscales insostenibles; necesidad de corrección
Héroe	Acreedores internacionales; organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial); tecnócratas del ajuste como garantes de la estabilidad
Villano	Gobiernos que contrajeron deuda irresponsablemente; movimientos sociales que resisten el ajuste; políticos "populistas"
Víctimas (construidas)	Contribuyentes que pagan el despilfarro previo; ahorristas afectados por la inflación; inversores que perdieron confianza
Trama	El Estado periférico tomó prestado irresponsablemente; los mercados reaccionan racionalmente castigando esa irresponsabilidad; el ajuste es la única vía de recuperación
Moraleja	"Quien gasta más de lo que tiene debe ajustar; negarse es negarse a la responsabilidad fiscal"
Productores del relato	Agencias de calificación de riesgo; FMI; medios financieros internacionales; think tanks; gobiernos acreedores
Función narrativa específica	Convierte las condiciones asimétricas de acceso al crédito en consecuencias naturales de decisiones soberanas; despolitiza la arquitectura financiera internacional

Elaboración propia.

Lo que esta narrativa encubre es que las condiciones en que los Estados periféricos acceden al crédito internacional son asimétricas por diseño, no por irresponsabilidad propia: deben endeudarse en divisas extranjeras, asumir tasas más altas y adoptar reformas impuestas desde fuera para poder acceder al financiamiento (Rodrik, 2011; Stiglitz, 2010). En muchos casos, los gobiernos se ven obligados a implementar políticas de ajuste —recortes en salud, educación o infraestructura— para cumplir con metas fiscales que garanticen el pago de la deuda, debilitando simultáneamente la legitimidad democrática y la soberanía política. La presión por pagar la deuda muchas veces supera la necesidad de invertir en desarrollo, consolidando una estructura de subordinación financiera que la narrativa de la responsabilidad fiscal presenta como el resultado natural de decisiones soberanas equivocadas.

Las agencias de calificación de riesgo, los fondos de inversión y los organismos multilaterales tienen capacidad para definir qué países son "confiables", qué políticas deben aplicarse y qué márgenes de acción son aceptables para los gobiernos. De este modo, la deuda funciona como un instrumento de vigilancia y de reproducción de las jerarquías globales que ningún actor periférico puede disputar individualmente, porque el relato que la legitima es producido de manera descentralizada por una arquitectura institucional que trasciende a cualquier gobierno o acreedor particular.

5. El caso argentino: narrativa antiestatal financiera en una economía periférica

Argentina ofrece un ejemplo paradigmático de cómo la narrativa antiestatal de la financiarización opera en una economía periférica, produciendo simultáneamente efectos materiales y efectos discursivos que se refuerzan mutuamente.

Con un crédito al sector privado que no supera el 15% del PBI —muy por debajo del promedio regional— y una elevada dolarización de activos, el sistema financiero argentino carece de profundidad, estabilidad y capacidad de transformación productiva (Banco Central de la República Argentina, 2024; FMI, 2022). Las crisis recurrentes —2001, 2018, la presión cambiaria de 2023— revelan los límites de un modelo basado en el endeudamiento público, la especulación financiera y la fuga de capitales. Pero estas crisis no son solo eventos económicos: son también eventos narrativos que cada vez producen el mismo relato dominante, con independencia de quién gobierne.

El patrón narrativo es consistente. Ante cada crisis, la narrativa antiestatal construye el siguiente relato: el Estado argentino gastó más de lo que podía, ignoró las señales del mercado, tomó decisiones populistas que generaron desconfianza inversora, y ahora debe ajustar para recuperar la credibilidad que perdió. Las víctimas del ajuste —trabajadores, jubilados, usuarios de servicios públicos— son presentadas como víctimas del despilfarro previo, no del ajuste en curso. Los organismos multilaterales que condicionan el financiamiento aparecen como tutores responsables de una economía que no puede autorregularse. Y la solución propuesta es siempre la misma: menos Estado, más mercado, más desregulación.

Este patrón narrativo tiene efectos políticos concretos. Condiciona el espacio de lo decible en el debate económico argentino: los gobiernos que intentan apartarse de la moraleja dominante enfrentan no solo presión de los mercados sino también un relato que los construye como

irresponsables antes de que puedan demostrar los resultados de sus políticas. Las calificadoras de riesgo, los medios financieros especializados y los referentes del establishment económico reproducen ese relato con una coherencia que ningún actor político aislado puede contrarrestar, porque el relato no depende de un productor único sino de una arquitectura institucional que lo reproduce de manera descentralizada.

La alta concentración bancaria y la escasa inclusión de actores productivos como las MiPyMEs o los sectores populares expresan materialmente la narrativa: el sistema financiero argentino fue diseñado —o se dejó diseñar— para servir a los ganadores del relato global, no a los perdedores locales. Los problemas estructurales más graves —el descalce entre los plazos de los depósitos y los de los préstamos, la dolarización de los activos, la dependencia de capitales externos— no son accidentes técnicos sino consecuencias de décadas de aplicación de la narrativa dominante que desalentó la regulación orientada al desarrollo productivo de largo plazo (BCRA, 2024).

La narrativa de Milei representa la versión más radical y explícita de la narrativa antiestatal financiera en Argentina, y su especificidad puede precisarse con el instrumental del ENPP. A diferencia de sus predecesores —que aplicaban ajustes presentándolos como transitorios y forzados por las circunstancias, manteniendo al Estado como referente necesario aunque disfuncional—, el gobierno de La Libertad Avanza produce una mutación cualitativa en la moraleja: el retiro del Estado deja de ser una medida de emergencia para convertirse en un fin en sí mismo. En términos del ENPP, esta mutación desplaza al Estado del lugar del villano reformable al lugar del villano ontológico: ya no es ineficiente sino ilegítimo; ya no necesita ser corregido sino eliminado. Y desde el ANPP, esta radicalización tiene una consecuencia narrativa precisa: cuando la moraleja deja de ser empírica —el Estado produce malos resultados— para volverse normativa —el Estado es intrínsecamente malo—, la narrativa se vuelve inmune a la refutación por evidencia. Ningún dato sobre los efectos del ajuste puede disputarla, porque la moraleja ya no depende de los resultados sino de un principio. Es ese cierre normativo el que convierte a la narrativa mileista en el caso más extremo del volumen, y el que hace más urgente la construcción de la metanarrativa alternativa que la sección siguiente propone.

6. Contranarrativa: hacia una redefinición pública de las finanzas

El ANPP de Roe (1994) advierte que en situaciones de alta complejidad e incertidumbre, las narrativas dominantes persisten no porque sean más verdaderas sino porque reducen la complejidad de manera cognitivamente eficaz. La contranarrativa a la financiarización ha operado históricamente en el registro de la denuncia —mostrar que el sistema es injusto, que los ganadores se benefician a costa de los perdedores— pero sin producir la metanarrativa capaz de trascender la polarización entre mercado y Estado.

Una contranarrativa eficaz no puede limitarse a invertir los términos del relato dominante —convertir al Estado en héroe y al mercado en villano— porque esa inversión reproduce la estructura binaria que hace al relato dominante políticamente eficaz. Desde el ANPP de Roe, lo que se necesita no es una contranarrativa sino una metanarrativa: un relato de orden superior que reformule el escenario mismo, haciendo que las preguntas de la narrativa dominante —¿cuánto Estado? ¿cuánta regulación?— dejen de ser las únicas preguntas posibles. El nuevo escenario no sería el de la eficiencia del mercado contra la ineficiencia del Estado, sino el de la arquitectura financiera como decisión política colectiva: ¿qué tipo de sistema financiero sirve al desarrollo productivo, la equidad y la soberanía económica de una sociedad? Esa reformulación desplaza al

mercado financiero desregulado de su posición de héroe neutral para convertirlo en un actor político que toma decisiones de diseño con consecuencias distributivas, y coloca esas decisiones en el terreno de la deliberación democrática en lugar del automatismo técnico.

Los personajes de esa metanarrativa están disponibles en la experiencia histórica de América Latina. Los héroes no serían el Estado abstracto sino instituciones financieras concretas orientadas al desarrollo: la banca pública de fomento, los sistemas de crédito cooperativo, los mecanismos de regulación macroprudencial que demostraron eficacia en las crisis de 2008 y 2020. Las víctimas no serían los contribuyentes que financian el gasto improductivo —la víctima construida por la narrativa dominante— sino los actores que el sistema actual excluye estructuralmente: las MiPyMEs que no acceden al crédito, los hogares que se endeudan en condiciones abusivas, las economías periféricas que pierden soberanía a cambio de financiamiento condicionado. Y la moraleja disputaría a la narrativa dominante en su propio terreno —el de la eficiencia y la sostenibilidad— sin abandonar el argumento de la equidad: las finanzas son una infraestructura pública cuyo diseño es una decisión política, y las sociedades que lo delegan al mercado no ganan eficiencia, sino que pierden soberanía. Desde el ANPP, esta metanarrativa tiene una ventaja estratégica sobre la simple inversión de personajes: no puede ser rechazada completamente ni por quienes priorizan la eficiencia ni por quienes priorizan la equidad, porque interpela a ambos en sus propios términos.

7. Conclusiones

El análisis narrativo del sistema financiero contemporáneo a partir del ENPP y el ANPP permite extraer cuatro conclusiones.

Primera: la financiarización opera simultáneamente como arquitectura económica y como dispositivo narrativo. No solo produce la desigualdad entre ganadores y perdedores del sistema financiero, sino que construye el relato que hace parecer esa desigualdad como el resultado natural de la eficiencia del mercado y la ineficiencia del Estado. La narrativa antiestatal de la financiarización tiene una arquitectura identificable —escenario de ineficiencia estatal, héroes del mercado, villanos reguladores, víctimas construidas paradójicamente como responsables de su situación— que circula a través de think tanks, organismos multilaterales, agencias de calificación y referentes políticos con independencia de quién gobierne.

Segunda: la deuda soberana es el mecanismo narrativo más poderoso del sistema financiero porque convierte las condiciones asimétricas de acceso al crédito en consecuencias naturales de decisiones soberanas irresponsables, despolitizando la arquitectura financiera internacional. La narrativa de la disciplina fiscal y la responsabilidad soberana produce un relato que hace que el ajuste aparezca como la única respuesta racional ante la crisis, ocultando que las condiciones en que los Estados periféricos acceden al crédito son asimétricas por diseño y no por irresponsabilidad propia.

Tercera: el caso argentino ilustra con precisión cómo la narrativa antiestatal financiera opera en una economía periférica. El patrón narrativo de las crisis recurrentes es consistente: el Estado gastó más de lo que podía, el mercado reacciona racionalmente, el ajuste es inevitable. Este relato condiciona el espacio de lo decible en el debate económico y hace que cada crisis confirme la moraleja dominante, con independencia de cuáles hayan sido sus causas reales. La narrativa de Milei representa el momento en que esa moraleja deja de necesitar justificación empírica y se convierte en creencia normativa.

Cuarta: disputar la financiarización implica disputar las narrativas que la legitiman. La contranarrativa eficaz no puede limitarse a invertir los términos del relato dominante sino que debe reformular el escenario, proponiendo una metanarrativa que coloque la arquitectura financiera como decisión política orientada al desarrollo, la equidad y la soberanía, disputando a la narrativa dominante en su propio terreno de la eficiencia y la sostenibilidad.

Referencias

Adrian, T., y Ashcraft, A. B. (2016). Shadow banking: A review of the literature. *Annual Review of Financial Economics, 8*(1), 299–324. https://doi.org/10.1146/annurev-financial-111914-041824

Banco Central de la República Argentina. (2024a, diciembre). *Informe monetario mensual, diciembre 2024*. https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/IMM1224.asp

Banco Central de la República Argentina. (2024b, diciembre). *Informe sobre bancos, diciembre 2024*. https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Informe-sobre-bancos-1224.asp

Banco Mundial. (2023). *Global financial development report 2023: Financial inclusion*. https://www.worldbank.org

Cohen, B. J. (2008). *International political economy: An intellectual history*. Princeton University Press.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., y Ansar, S. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19*. World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1842-1

Epstein, G. A. (Ed.). (2005). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Fondo Monetario Internacional. (2022). *Global financial stability report*. https://www.imf.org

Gabor, D. (2016). The (impossible) repo trinity: The political economy of repo markets. *Review of International Political Economy, 23*(6), 967–1000. https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1207699

Krippner, G. R. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review, 3*(2), 173–208. https://doi.org/10.1093/ser/mwi008

Levine, R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. En P. Aghion y S. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1B, pp. 865–934). Elsevier.

Mian, A., y Sufi, A. (2015). *House of debt: How they (and you) caused the Great Recession, and how we can prevent it from happening again*. University of Chicago Press.

Ministerio de Economía de la Nación. (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/enif_argentina_anexo_0.pdf

Mishkin, F. S. (2021). *Economics of money, banking, and financial markets* (13.ª ed.). Pearson Education.

Obstfeld, M., y Taylor, A. M. (2004). *Global capital markets: Integration, crisis, and*

growth. Cambridge University Press.

Piketty, T. (2020). *Capital and ideology*. Harvard University Press.

Reinhart, C. M., y Rogoff, K. S. (2010). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.

Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. W. W. Norton & Company.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. W. W. Norton & Company.

Tooze, A. (2018). *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Viking.

World Bank. (2022). *World development report 2022: Finance for an equitable recovery*. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022

Capítulo 13

Narrativas antiestatales y economía de plataformas: amenazas al sistema democrático desde la perspectiva del desarrollo humano

Gutiérrez Miguel Francisco[24]

Resumen

Este capítulo examina la convergencia entre narrativas antiestatales y economía de plataformas como un proceso que erosiona sistemáticamente las capacidades colectivas necesarias para el funcionamiento democrático. Desde una perspectiva que combina el enfoque del desarrollo humano basado en capacidades (Sen, 2000; Nussbaum, 2014) con el Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP), se argumenta que las narrativas antiestatales contemporáneas no solo cuestionan la legitimidad institucional del Estado sino que construyen un relato que hace aparecer esa erosión como natural, deseable y técnicamente inevitable. La economía de plataformas actúa como el dispositivo material que da sustento a ese relato: concentra poder algorítmico sin precedentes, privatiza el espacio público democrático y comercializa los "futuros conductuales" de los ciudadanos, reduciendo su capacidad de agencia colectiva. El capítulo identifica dos momentos críticos de aceleración de este proceso —la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19— y analiza sus efectos sobre las capacidades democráticas en América Latina. Se concluye identificando en la noción de "simpatía" de Adam Smith —entendida como condición de posibilidad de toda vida social integrada— una metanarrativa capaz de disputar a la narrativa dominante en su propio terreno, reformulando el vínculo entre libertad individual y bienestar colectivo en términos que ninguna de las partes en conflicto puede rechazar completamente.

Palabras clave: desarrollo humano; capacidades; Narrative Policy Framework; narrativas antiestatales; economía de plataformas; democracia; América Latina.

Abstract

[24] Posdoctor en Ciencias Económicas y Doctor en Ciencias Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Desarrollo Local por la Universidad de San Martín y Máster en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Madrid, y Licenciado en Economía y Actuario por la UBA. Es Coordinador del Doctorado en Estudios del Conurbano del Consorcio CONUSUR, Director de la Maestría en Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (UNO-UTN) y Director del Instituto para el Desarrollo Regional (IDR) de la Universidad Nacional del Oeste (UNO). Se desempeña como profesor titular regular de Historia Económica en la UNO, profesor adjunto regular de Historia Económica y Social Argentina en la UBA y profesor regular del IFTS N.º 12, además de dictar seminarios de posgrado en doctorados y maestrías en las áreas de economía, pensamiento económico, desarrollo e instituciones. Es consultor económico y actuarial, expositor internacional sobre desarrollo e instituciones y ha recibido premios internacionales por sus investigaciones. ORCID: 0000-0003-4702-7393

This chapter examines the convergence between anti-statist narratives and the platform economy as a process that systematically erodes the collective capabilities necessary for democratic functioning. Drawing on a perspective that combines the human development capabilities approach (Sen, 2000; Nussbaum, 2014) with the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA), it argues that contemporary anti-statist narratives not only challenge the institutional legitimacy of the State but construct a discourse that makes this erosion appear natural, desirable, and technically inevitable. The platform economy acts as the material device that sustains this narrative: it concentrates unprecedented algorithmic power, privatizes the democratic public sphere, and commercializes citizens' "behavioral futures," reducing their capacity for collective agency. The chapter identifies two critical moments of acceleration in this process — the 2008 financial crisis and the COVID-19 pandemic — and analyzes their effects on democratic capabilities in Latin America. It concludes by proposing the recovery of Adam Smith's notion of "sympathy" as a normative basis for rebuilding the interdependence between individual freedom and collective well-being in the face of dynamics that fragment social experience.

Keywords: human development; capabilities; Narrative Policy Framework; anti-statist narratives; platform economy; democracy; Latin America.

"En adelante, allí donde nos encontremos, podemos ser identificados, llamados al orden, neutralizados si es necesario. El individuo solitario, el libre albedrío y la democracia se han vuelto obsoletos: la multiplicación de datos ha hecho de la humanidad un único sistema nervioso, un mecanismo formado por configuraciones estándares previsibles como una bandada de pájaros o un banco de peces."

(Da Empoli, 2023, p. 25)

Giuliano da Empoli, novelista político italiano, en El mago del Kremlin *(2023) —una novela de anticipación política que ficcionaliza los mecanismos del poder algorítmico contemporáneo con precisión analítica que la convierte en un documento de época.*

1. Introducción

La convergencia entre narrativas antiestatales y economía de plataformas representa uno de los procesos más significativos de transformación política de las últimas décadas. No se trata de una coincidencia histórica sino de una articulación funcional: las narrativas que deslegitiman al Estado como garante del bien común encuentran en las plataformas digitales tanto su sustento material como su principal vehículo de difusión, mientras que las plataformas se benefician del debilitamiento estatal que esas narrativas promueven. El resultado de esta convergencia es una erosión sistemática de las capacidades colectivas que hacen posible el funcionamiento democrático.

Este capítulo analiza ese proceso desde dos marcos teóricos complementarios. El primero es el enfoque del desarrollo humano basado en capacidades, desarrollado por Amartya Sen (2000) y Martha Nussbaum (2014), que concibe el desarrollo no como crecimiento del ingreso sino como ampliación de las libertades reales que permiten a los individuos llevar vidas que tienen razones para valorar. El segundo es el Narrative Policy Framework (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), que permiten identificar la arquitectura de los relatos que circulan en el espacio público —sus escenarios, personajes, tramas

y moralejas— y comprender cómo esas narrativas determinan las condiciones de posibilidad de las políticas públicas. La combinación de ambos marcos es fecunda para el objeto de estudio de este capítulo: el ENPP permite descomponer la narrativa antiestatal que legitima la economía de plataformas, mientras que el enfoque de capacidades permite evaluar los efectos de esa narrativa sobre las libertades reales de los ciudadanos.

La hipótesis central es que las narrativas antiestatales y la economía de plataformas erosionan las capacidades colectivas necesarias para el funcionamiento democrático mediante un mecanismo de doble refuerzo: la narrativa debilita la legitimidad del Estado regulador, y las plataformas ocupan el espacio que el Estado abandona, acumulando un poder de control sobre la información, la comunicación y la deliberación pública que ninguna institución democrática puede supervisar efectivamente.

El capítulo se organiza en cinco secciones. La primera desarrolla el marco teórico que articula el enfoque de capacidades con el ENPP/ANPP. La segunda identifica los dos momentos críticos de aceleración del proceso —2008 y COVID-19— y analiza la transformación de los procesos de individualización que producen. La tercera descompone narrativamente la convergencia entre antiestatismo y economía de plataformas identificando su arquitectura según el ENPP. La cuarta examina los efectos sobre las capacidades democráticas. La quinta propone las líneas de una contranarrativa basada en la noción de "simpatía" como fundamento normativo alternativo.

2. Marco teórico: capacidades, narrativas y democracia

2.1 El enfoque de capacidades como criterio de evaluación

El enfoque del desarrollo humano basado en capacidades, formulado por Sen (2000) y expandido por Nussbaum (2014), propone que el desarrollo se evalúa no por el ingreso per cápita ni por el crecimiento del PBI, sino por la amplitud de las libertades reales que los individuos tienen para realizar acciones y llevar vidas que tienen razones para valorar. Las capacidades son las posibilidades efectivas de ser y hacer: no basta con que una sociedad garantice formalmente ciertos derechos si las condiciones materiales, institucionales y culturales hacen imposible su ejercicio real.

Este enfoque tiene una dimensión individual y una dimensión colectiva que se retroalimentan. Las capacidades individuales dependen de condiciones sociales —instituciones, infraestructura, cultura, confianza— que ningún individuo puede producir por sí solo. A su vez, las condiciones sociales dependen de la acción colectiva de individuos capaces de reconocerse mutuamente como participantes en un proyecto común. Esta interdependencia entre libertad individual y bienestar colectivo es la que las narrativas antiestatales y la economía de plataformas erosionan de manera sistemática: al fragmentar la experiencia social y deslegitimar las instituciones que hacen posible la acción colectiva, reducen simultáneamente las capacidades individuales y las condiciones de su reproducción social.

Metodológicamente, el análisis de las capacidades requiere un enfoque multidimensional organizado en torno a tres ejes: crecimiento económico, distribución del ingreso y sostenibilidad (Gutiérrez, 2024). Estos tres ejes permiten evaluar no solo si una sociedad crece sino si ese crecimiento amplía o restringe las capacidades del conjunto de sus miembros, y si es sostenible en el tiempo para las generaciones futuras.

2.2 El ENPP/ANPP como lente analítico de las narrativas

El Narrative Policy Framework (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017) y presentado en el prefacio metodológico de este volumen (Estévez, 2026), parte de la premisa de que las narrativas no son meros ornamentos del discurso político sino estructuras que moldean la percepción de los problemas, la definición de los actores y las soluciones que se consideran posibles. Toda narrativa política puede analizarse en términos de sus elementos constitutivos: escenario, héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja.

El Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994) complementa este marco distinguiendo entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas. Las narrativas dominantes son las que reducen la complejidad de manera cognitivamente eficaz y se reproducen con independencia de su verdad empírica; las contranarrativas las disputan desde el mismo terreno; y las metanarrativas las trascienden reformulando el escenario de manera que ninguna de las partes pueda rechazar completamente.

La combinación de ambos marcos con el enfoque de capacidades permite un análisis de doble nivel: el ENPP/ANPP identifica la arquitectura de las narrativas que legitiman la economía de plataformas y el debilitamiento estatal; el enfoque de capacidades evalúa los efectos de esas narrativas sobre las libertades reales de los ciudadanos. Esta articulación es especialmente fecunda para el objeto de este capítulo porque revela que las narrativas antiestatales no son solo ideológicamente incorrectas sino que producen efectos materiales medibles en términos de erosión de capacidades colectivas democráticas.

3. Dos momentos críticos: individualización acelerada y erosión de capacidades colectivas

3.1 El proceso de individualización y sus condiciones estructurales

El proceso de individualización —entendido como la pérdida progresiva de identidades colectivas y el debilitamiento de los lazos de solidaridad y responsabilidad mutua— no es un fenómeno nuevo, pero se aceleró cualitativamente desde finales del siglo XX. La globalización promovió la homogeneidad en la producción cultural reduciendo la diversidad y estandarizando valores, en paralelo al desarrollo de internet y a la consolidación del modelo de negocios del capitalismo de plataformas que Zuboff (2021) identifica con Google como caso inaugural. Desde ese momento, la maximización de la acción individual se convirtió en un imperativo que se extiende a la totalidad de los espacios vitales, con las plataformas como modelo de realización socioeconómica y la comercialización de "futuros conductuales" —basados en los "excedentes conductuales" definidos por Zuboff— como principal mercancía.

Este proceso de individualización se articuló con transformaciones en las regulaciones institucionales que promovieron la flexibilización del mercado, la transnacionalización de la producción y la reducción de las capacidades fiscales de los Estados. El resultado fue una configuración que debilitó el tejido social democrático mediante el incremento de la desigualdad, la erosión de las responsabilidades cruzadas y la proliferación de desigualdades múltiples que promovieron la valoración de la condición de víctima individual por sobre la acción colectiva, haciendo imposible el reconocimiento mutuo bajo categorías que incluyan identitariamente al conjunto (Dubet, 2023).

Las pasiones tristes que caracterizan este tiempo —en la formulación de Han (2022b)— se conforman de una propuesta de realización centrada en la voluntad individual que se ve sistemáticamente frustrada por la brecha entre las aspiraciones y las posibilidades efectivas de consecución. Esa frustración es el sustrato emocional sobre el que operan las narrativas antiestatales: ofrecen un responsable claro —el Estado, la casta, la burocracia— para una situación cuyas causas son estructuralmente más complejas, produciendo la simplificación cognitiva que el ENPP identifica como característica central de las narrativas políticas eficaces.

3.2 El primer momento crítico: la crisis financiera de 2008

La crisis financiera de 2008 constituyó el primer momento de aceleración cualitativa del proceso. Siguiendo a Acemoglu y Robinson (2012), las crisis de coyuntura son momentos de posibles transformaciones de las tendencias de largo plazo de las derivas institucionales. En 2008, la crisis reveló simultáneamente la magnitud del poder acumulado por el capital financiero desregulado y la incapacidad de los Estados para proteger a sus ciudadanos de sus consecuencias. Pero lo que interesa al análisis narrativo no es solo lo que ocurrió sino el relato que se construyó sobre lo que ocurrió: la narrativa dominante no interpretó la crisis como un fracaso de la desregulación financiera sino como evidencia de la ineficiencia estatal en la supervisión del sistema. El Estado fue construido como villano tanto por haber regulado de más —generando el riesgo moral que incentivó la especulación— como por haber regulado de menos —permitiendo el exceso especulativo. Esta paradoja narrativa es característica de las narrativas antiestatales más eficaces: el Estado pierde en cualquier escenario porque la moraleja no es empírica sino normativa.

La catalización de narrativas antiestatales en este período se alimentó de las percepciones de violación de derechos por parte de individuos en el contexto de desigualdades múltiples que redujeron la identidad colectiva y promovieron las pasiones tristes (Dubet, 2020). El cuestionamiento del Estado como garante del bien común se explica en la incapacidad del sistema gubernamental para dar respuesta a las crecientes demandas de atención, la pérdida de recursos por la flexibilización fiscal del sector financiero y la creciente apropiación de excedentes por parte de las plataformas en tanto espacios de realización social y económica (Varoufakis, 2024).

3.3 El segundo momento crítico: la pandemia de COVID-19 y la consolidación del poder algorítmico

La pandemia de COVID-19 constituyó el segundo momento de aceleración cualitativa, de una magnitud sin precedentes. Su análisis narrativo requiere atención específica porque en él la convergencia entre antiestatismo y economía de plataformas alcanzó su expresión más acabada: por primera vez, las plataformas digitales no solo compitieron con el Estado en legitimidad sino que lo sustituyeron funcionalmente en áreas centrales de la vida social.

Desde el punto de vista del ENPP, la pandemia produjo una reconfiguración del reparto narrativo de personajes. El Estado —inicialmente posicionado como héroe necesario ante la emergencia sanitaria— fue rápidamente reencuadrado por la narrativa antiestatal como el actor que impuso restricciones a la libertad individual bajo el pretexto de la salud pública, mientras que las plataformas aparecieron como los héroes que mantuvieron la conectividad social, el acceso a la información y la continuidad económica cuando las instituciones públicas fallaban. Este reencuadre narrativo ocurrió en tiempo real, a través de los mismos algoritmos de las plataformas

que amplificaban contenidos anticonfinamiento y teorías conspirativas sobre el origen del virus, porque esos contenidos maximizaban el tiempo de atención y los excedentes conductuales.

Tabla 2. Arquitectura narrativa de la convergencia entre antiestatismo y plataformas durante la pandemia de COVID-19 según el ENPP

Elemento narrativo	**Contenido identificado**
Tipo de narrativa	Narrativa de libertad individual amenazada por el Estado sanitario y rescatada por la tecnología
Escenario	Crisis sanitaria global gestionada mediante restricciones estatales presentadas como autoritarismo; plataformas como infraestructura de supervivencia social
Héroe	Plataformas digitales que mantienen la conectividad; emprendedores que se adaptan; individuos que "eligen" sobre su propia salud
Villano	Estado que impone confinamientos, vacunaciones obligatorias y restricciones a la libertad; expertos y organismos científicos asociados al poder estatal
Víctimas (construidas)	Ciudadanos cuya libertad fue restringida; pequeños empresarios devastados por las cuarentenas; individuos sometidos a vigilancia sanitaria
Trama	La pandemia reveló el autoritarismo latente del Estado; las plataformas ofrecieron la única alternativa de conexión y supervivencia en el encierro
Moraleja	"El Estado usa las crisis para ampliar su poder; la tecnología es el único espacio de libertad que permanece"
Productores del relato	Movimientos antivacunas; medios digitales alternativos; referentes libertarios y de extrema derecha; algoritmos que amplifican contenido de alta reactividad emocional
Efectos específicos sobre capacidades	Erosión de la confianza en instituciones científicas y sanitarias; consolidación del poder de las plataformas como infraestructura pública de facto; legitimación de la vigilancia algorítmica bajo pretexto sanitario; aceleración de la dependencia digital sin marco regulatorio

Elaboración propia.

La aceleración de los procesos de fragmentación social se enmarcó en los procesos antes señalados, agravados por la reducción de ingresos reales que materializó una pauperización de las condiciones efectivas de vida y de las libertades positivas asociadas. La consolidación de modelos económicos digitales promovió además la pérdida de referencias respecto de la verdad compartida mediante una producción creciente de contenidos centrados en la maximización de visualizaciones —difamatorios, violentos, conspiranoicos— como estímulo para el consumo algorítmico. La suma de estos procesos reconfiguró los comportamientos hacia la maximización individual medida por plataformas, en la que las acciones tanto públicas como privadas se centran en maximizar la producción de contenidos y la disponibilidad para ser consumido como parte de la realización mediante la visibilización de sí mismo. Lo que Andy Warhol describía como una oportunidad excepcional —"quince minutos de fama"— se convirtió en un imperativo permanente de comportamiento social, administrado algorítmicamente por plataformas que gestionan la atención como recurso estratégico.

4. La narrativa antiestatal en el contexto de la economía de plataformas: arquitectura y función

4.1 El escenario: libertad individual contra burocracia estatal

La narrativa antiestatal contemporánea, en su versión articulada con la economía de plataformas, construye un escenario específico que combina la crítica clásica al Estado regulador con la promesa tecnológica de desintermediación. El escenario es el de una sociedad en la que el Estado burocrático e ineficiente ha capturado recursos, limitado libertades y producido los problemas que pretende resolver, mientras que la tecnología ofrece la posibilidad de prescindir de esa intermediación: ciudadanos que se conectan directamente con productores, trabajadores que ofrecen sus servicios sin intermediarios sindicales, consumidores que eligen sin restricciones regulatorias.

Este escenario no es una descripción neutral de las transformaciones tecnológicas: es una construcción narrativa que selecciona ciertos aspectos de la economía de plataformas —la desintermediación, la eficiencia, la personalización— y silencia otros —la concentración de poder algorítmico, la comercialización de datos personales, la erosión de derechos laborales, la evasión fiscal. La promesa de autonomía que las plataformas ofrecen encubre una forma de dependencia más profunda: los ciudadanos que "eligen libremente" en las plataformas lo hacen dentro de un menú de opciones predeterminado por algoritmos diseñados para maximizar beneficios privados, no para ampliar libertades reales.

4.2 Los personajes: héroes, villanos y víctimas

Aplicando las categorías del ENPP, la narrativa antiestatal articulada con la economía de plataformas produce un reparto de personajes identificable.

El **héroe** es el emprendedor digital, el usuario autónomo de plataformas, el innovador tecnológico que crea valor sin necesitar la tutela del Estado. Esta figura encarna la promesa de la meritocracia radical: quien trabaja, se adapta y aprovecha las herramientas tecnológicas disponibles puede prosperar con independencia de las condiciones estructurales. Las grandes corporaciones tecnológicas —Google, Amazon, Meta, Uber— son presentadas como héroes colectivos que democratizan el acceso a servicios, reducen costos de transacción y amplían las posibilidades de los consumidores.

El **villano** es el Estado regulador, las instituciones democráticas lentas e ineficientes, los sindicatos que protegen a los trabajadores de las "necesidades del mercado" y los reguladores que imponen restricciones a la innovación. En la versión más radical de esta narrativa —la del tecnolibertarismo analizado en el capítulo sobre narrativas digitales de este volumen—, el Estado no solo es ineficiente sino intrínsecamente ilegítimo: su existencia misma es una interferencia en la libertad individual que la tecnología puede y debe superar.

Las **víctimas** son construidas de manera paradójica: son los propios ciudadanos que padecen la ineficiencia y la corrupción del Estado, los contribuyentes que financian una burocracia improductiva, los consumidores limitados por regulaciones que protegen a actores establecidos contra la competencia de nuevos entrantes tecnológicos. Esta construcción narrativa es políticamente eficaz porque convierte a los potenciales beneficiarios de la regulación democrática en sus opositores.

La **moraleja** puede formularse así: "la libertad individual se realiza mejor en el mercado digital que en el Estado democrático; la regulación es siempre una restricción de la libertad, nunca una condición de su ejercicio efectivo". Esta moraleja tiene consecuencias directas sobre las capacidades: si se acepta, los ciudadanos dejan de exigir al Estado que garantice las condiciones colectivas de la libertad y se vuelcan individualmente hacia las plataformas, que ofrecen la ilusión de autonomía a cambio de la entrega de sus datos, su atención y su agencia.

Tabla 1. Arquitectura narrativa de la convergencia entre antiestatismo y economía de plataformas según el ENPP

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Narrativa de libertad individual, desintermediación y modernización tecnológica
Escenario	Estado burocrático e ineficiente que limita libertades; tecnología que promete prescindir de esa intermediación
Héroe	Emprendedor digital; usuario autónomo de plataformas; corporaciones tecnológicas como democratizadoras del acceso
Villano	Estado regulador; instituciones democráticas lentas; sindicatos; reguladores que frenan la innovación
Víctimas (construidas)	Ciudadanos que padecen la burocracia estatal; contribuyentes que financian la ineficiencia; consumidores limitados por regulaciones
Trama	El Estado captura libertades que la tecnología puede devolver; la regulación protege intereses establecidos contra la innovación
Moraleja	"La libertad se realiza mejor en el mercado digital que en el Estado democrático; regular es siempre restringir"
Productores del relato	Corporaciones tecnológicas; think tanks libertarios; medios digitales; referentes del tecnolibertarismo; influencers de plataformas
Efectos sobre capacidades	Erosión de la confianza institucional; fragmentación de identidades colectivas; reducción de la participación democrática; dependencia algorítmica encubierta como autonomía

Elaboración propia.

4.3 La trama: desintermediación como promesa y como trampa

La trama de la narrativa de la economía de plataformas sigue la estructura que el ENPP identifica en las narrativas de redención tecnológica: el pasado es el tiempo de la burocracia y la ineficiencia; el presente es el momento de la transición disruptiva; el futuro es el de la libertad realizada a través de la tecnología. Esta trama teleológica hace que cualquier resistencia a la desregulación de las plataformas aparezca como nostalgia reaccionaria de un pasado ineficiente, y cualquier propuesta de regulación democrática de la tecnología como un obstáculo al progreso.

El mecanismo concreto de la trampa narrativa reside en lo que Zuboff (2021) llama "rendición y conversión": las plataformas ofrecen servicios que reducen la distancia entre el deseo del usuario y su realización —búsqueda, compra, comunicación, entretenimiento— a cambio de la entrega de la totalidad de la información sobre comportamientos, preferencias y estados emocionales. Esa información se procesa para generar "futuros conductuales" —predicciones y modificaciones del

comportamiento— que se venden como mercancías. La aparente reducción de la distancia al deseo concluye con una renuncia a la agencia: los ciudadanos creen elegir libremente dentro de un menú de opciones que ha sido diseñado para maximizar su dependencia y la extracción de sus excedentes conductuales.

El ANPP de Roe permite identificar por qué esta narrativa es tan resistente a la evidencia en contrario: reduce la complejidad del capitalismo de vigilancia a una historia simple de libertad versus restricción, haciendo innecesario el análisis de los mecanismos concretos de acumulación de poder algorítmico. La moraleja está disponible antes de que empiece el análisis, y cada episodio de regulación fallida del Estado confirma el relato, mientras que los efectos de la concentración algorítmica permanecen invisibles porque las plataformas operan según lógicas de "secreto comercial" incompatibles con el principio democrático de publicidad.

5. Efectos sobre las capacidades democráticas

Los efectos de esta convergencia sobre las capacidades democráticas son identificables en las tres dimensiones analíticas del enfoque de Sen.

En la dimensión del **crecimiento económico**, la economía de plataformas concentra valor de manera que Varoufakis (2024) caracteriza como neo-feudal: las plataformas cobran por el espacio o por el uso de una tecnología —la renta del propietario del feudo digital— en detrimento de la retribución por la realización de una actividad o empresa comercial. Esta transformación distributiva debilita las capacidades de los actores económicos no digitales —trabajadores, MiPyMEs, economías locales— y reduce la base fiscal del Estado, erosionando simultáneamente su capacidad reguladora y su legitimidad redistributiva. La correlación positiva entre capacidades estatales robustas y eficiencia del sistema de mercado que documenta la historia económica del siglo XX (Hobsbawm, 2015) es invertida narrativamente: la narrativa antiestatal presenta como causa de la ineficiencia lo que históricamente ha sido condición de la eficiencia.

En la dimensión de la **distribución del ingreso**, la desigualdad digital se traduce directamente en desigualdad política: la participación efectiva en los procesos democráticos queda condicionada al acceso y dominio de tecnologías controladas por oligopolios globales. En América Latina, esta situación se agrava por la condición periférica de la región en la geopolítica tecnológica, donde las decisiones sobre diseño e implementación de plataformas se toman en centros de poder ajenos a las necesidades y valores democráticos de las sociedades latinoamericanas, convirtiendo a sus ciudadanos en receptores pasivos de tecnologías que no controlaron ni diseñaron. La pobreza digital se convierte así en una nueva forma de exclusión política que puede perpetuarse independientemente de mejoras en ingresos económicos (Sen, 2000).

En la dimensión de la **sostenibilidad**, las plataformas orientadas a la maximización de beneficios a corto plazo son estructuralmente incapaces de asumir responsabilidades intergeneracionales. La fragmentación del debate público que producen —mediante algoritmos que maximizan el tiempo de atención reforzando sesgos de confirmación y estimulando respuestas emocionales reactivas— erosiona las condiciones de posibilidad del debate democrático sobre el largo plazo: una ciudadanía algorítmicamente fragmentada tiene dificultades estructurales para deliberar sobre bienes comunes que requieren sacrificios presentes por beneficios futuros. Esta erosión de la capacidad deliberativa colectiva es, en términos del enfoque de Sen, una reducción de las libertades reales de los ciudadanos aunque no se exprese en ningún indicador de ingreso.

6. Contranarrativa: la "simpatía" como fundamento de capacidades colectivas

6.1 Las limitaciones de la contranarrativa existente

La contranarrativa ante la convergencia de antiestatismo y economía de plataformas ha operado predominantemente en el registro de la denuncia: mostrar la concentración de poder algorítmico, documentar la erosión de derechos laborales en la economía de plataformas, evidenciar la interferencia en procesos democráticos. Esta contranarrativa es necesaria pero insuficiente, por las mismas razones que el ANPP identifica en otros casos analizados en este volumen: responder con evidencia empírica a una narrativa normativa produce un debate de sordos.

La narrativa antiestatal de las plataformas no afirma que la concentración algorítmica sea beneficiosa: afirma que la libertad individual se realiza mejor en el mercado digital que bajo la tutela estatal. Para disputar esa afirmación no basta con mostrar que el mercado digital concentra poder: hay que reformular el escenario, proponiendo un marco en el que la pregunta no sea libertad individual versus regulación estatal, sino qué condiciones colectivas hacen posible la libertad individual real.

6.2 La "simpatía" como metanarrativa

Adam Smith, en su "Teoría de los sentimientos morales" (Smith, 2013), desarrolló la noción de "simpatía" como la capacidad de los individuos de ponerse imaginativamente en el lugar del otro y de juzgar sus propias acciones desde esa perspectiva ampliada. Esta noción no es sentimental ni altruista en el sentido convencional: es la condición de posibilidad de cualquier forma de vida social integrada, incluido el mercado. Sin la capacidad de reconocer al otro como un igual cuyas perspectivas merecen consideración, no hay contrato, no hay intercambio y no hay democracia.

La recuperación de la "simpatía" como fundamento normativo de una metanarrativa alternativa a la convergencia de antiestatismo y plataformas tiene varias ventajas desde el punto de vista del ANPP. Primero, no apela a valores colectivistas que la narrativa dominante puede rechazar como estatismo: se apoya en el mismo autor —Smith— que la economía liberal invoca como fundador. Segundo, reformula el escenario desde la pregunta por las condiciones de posibilidad de la libertad individual real, disputando a la narrativa dominante en su propio terreno. Tercero, conecta directamente con el enfoque de capacidades de Sen, para quien la interdependencia entre libertad individual y bienestar colectivo no es una restricción de la libertad sino su condición de ejercicio efectivo.

Desde el ENPP, una metanarrativa basada en la simpatía puede identificarse con precisión en sus elementos constitutivos. Sus héroes no son el Estado abstracto sino las comunidades concretas que construyen condiciones de reciprocidad y reconocimiento mutuo: cooperativas digitales, plataformas de código abierto, instituciones de gobernanza tecnológica participativa que demuestran empíricamente que la coordinación colectiva puede producir innovación sin concentración de poder. Sus víctimas son los ciudadanos cuya agencia efectiva está siendo reducida por la dependencia algorítmica encubierta como autonomía: no los contribuyentes agobiados por la burocracia que construye la narrativa dominante, sino los usuarios cuya atención, datos y comportamientos son comercializados sin su conocimiento ni consentimiento efectivo. Su moraleja, articulada desde el ANPP como metanarrativa capaz de trascender la polarización, es

que la libertad real no se realiza en la ausencia de instituciones sino en la calidad de las instituciones que organizan la interdependencia social.

Lo que hace a esta metanarrativa analíticamente pertinente —más allá de su valor normativo— es precisamente lo que el ANPP identifica como condición de las metanarrativas eficaces: ninguna de las partes en conflicto puede rechazarla completamente. Quienes defienden la libertad individual no pueden rechazar a Smith como autoridad fundadora. Quienes defienden la regulación democrática no pueden rechazar el argumento de la interdependencia social como condición de la libertad real. Esta doble imposibilidad de rechazo es la que confiere a la metanarrativa de la simpatía su capacidad estabilizadora en el sentido de Roe: no cierra el conflicto empíricamente sino que lo reencuadra en términos que habilitan la acción colectiva sin exigir el acuerdo previo sobre todos los valores en disputa.

7. Conclusiones

El análisis de la convergencia entre narrativas antiestatales y economía de plataformas desde el ENPP/ANPP y el enfoque de capacidades permite extraer cuatro conclusiones.

Primera: la narrativa antiestatal contemporánea ha encontrado en la economía de plataformas su dispositivo material más eficaz. Desde el ENPP, esta convergencia exhibe una arquitectura narrativa de notable coherencia: las plataformas encarnan en su funcionamiento cotidiano la promesa del relato —desintermediación, autonomía, eficiencia— mientras producen sus efectos opuestos: concentración de poder, dependencia algorítmica y erosión de la agencia ciudadana. El héroe y el villano están invertidos respecto de la realidad empírica, pero la moraleja se sostiene porque opera en el plano normativo y no en el descriptivo. Esta circularidad entre narrativa y arquitectura material es lo que hace especialmente difícil disputar el relato dominante con evidencia empírica: la plataforma que confirma la moraleja es la misma que produce los efectos que la refutan.

Segunda: los dos momentos críticos de aceleración —2008 y COVID-19— no son solo eventos económicos sino eventos narrativos que reconfiguran el espacio de lo decible sobre el rol del Estado. Desde el ANPP, ambos momentos exhiben el rasgo definitorio de las narrativas dominantes más eficaces: su capacidad de reproducirse con independencia de la evidencia empírica. En 2008, la desregulación financiera fue interpretada como evidencia de ineficiencia estatal. En la pandemia, las restricciones sanitarias fueron reencuadradas como autoritarismo mientras las plataformas consolidaban su poder como infraestructura pública de facto sin ningún marco de rendición de cuentas democrática. En ambos casos, la narrativa dominante logró que sus propias causas fueran interpretadas como confirmación de su moraleja, expresando exactamente el mecanismo que Roe (1994) identifica como característica central de las narrativas que estabilizan la incertidumbre: no necesitan ser verdaderas para ser eficaces, necesitan ser simples y emocionalmente disponibles.

Tercera: los efectos sobre las capacidades democráticas son medibles en las tres dimensiones del análisis. El crecimiento económico se concentra en actores algorítmicos que no redistribuyen sus ganancias ni contribuyen proporcionalmente a la base fiscal del Estado, invirtiendo la correlación histórica entre capacidades estatales robustas y eficiencia del sistema de mercado. La distribución del ingreso se deteriora porque la desigualdad digital se traduce directamente en desigualdad política. La sostenibilidad democrática se erosiona porque la fragmentación algorítmica del

debate público dificulta estructuralmente la deliberación sobre bienes comunes de largo plazo. Desde el enfoque de capacidades de Sen, estos tres efectos no son indicadores de ineficiencia económica sino de reducción de las libertades reales: una ciudadanía algorítmicamente fragmentada tiene dificultades estructurales para ejercer la agencia colectiva que hace posible el funcionamiento democrático. En América Latina, estos efectos se agudizan por la condición periférica en la geopolítica tecnológica: las decisiones sobre diseño e implementación de plataformas se toman en centros de poder ajenos a las necesidades y valores democráticos de las sociedades latinoamericanas.

Cuarta: desde el ANPP, la contranarrativa eficaz no puede limitarse a denunciar la concentración algorítmica ni a defender el Estado abstracto. Como muestra el análisis de la sección 6, las contranarrativas que responden con evidencia empírica a una narrativa normativa producen un debate de sordos. Lo que el ANPP identifica como metanarrativa —un relato de orden superior capaz de reformular el escenario de manera que ninguna de las partes pueda rechazarlo completamente— es precisamente lo que la noción de "simpatía" de Adam Smith ofrece: un fundamento normativo que disputa a la narrativa dominante en su propio terreno —la libertad individual como valor central— sin abandonar el argumento de la interdependencia social y la responsabilidad colectiva que el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum identifica como condición de cualquier forma genuina de desarrollo humano. La eficacia de esta metanarrativa no reside en su verdad empírica sino en su capacidad de estabilizar un nuevo escenario en el que la pregunta por las condiciones colectivas de la libertad individual real desplace a la falsa disyuntiva entre autonomía de mercado y tutela estatal.

Referencias

Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza*. Ariel.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.

Da Empoli, G. (2023). *El mago del Kremlin*. Planeta.

De Sutter, L. (2020). *Indignación total: Lo que nuestra adicción al escándalo dice de nosotros*. La Cebra.

Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes*. Siglo Veintiuno Editores.

Dubet, F. (2023). *El nuevo régimen de las desigualdades solitarias*. Siglo Veintiuno Editores.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM FCE UBA.

Graeber, D. (2012). *En deuda: Una historia alternativa de la economía*. Ariel.

Gutiérrez, M. F. (2021). Sobre el rol del Estado en la construcción de capacidades: Las oportunidades y los límites de la analítica de datos. Efectos sobre la cultura. En *Generando valor: Instituciones e industrias culturales* (pp. 1–35). Imago Mundi.

Gutiérrez, M. F. (2022, 19 de abril). El capitalismo de plataformas amplía la desigualdad. *Perfil*. https://www.perfil.com/noticias/opinion/miguel-francisco-gutierrez-el-capitalismo-de-plataformas-amplia-la-desigualdad.phtml

Gutiérrez, M. F. (2024). Del fallido modelo de la inclusión por necesidad al fracaso de la exclusión por capacidad. *Vivências, 20*(40), e1269. https://doi.org/10.31512/vivencias.v20i40.1269

Gutiérrez, M. F. (2025). Más allá de la virtualización: Repensar el desarrollo humano en la era post-pandemia. En *La profesionalización de los trabajadores estatales* (pp. 212–). UPCN.

Han, B.-C. (2022a). *Capitalismo y pulsión de muerte*. Herder.

Han, B.-C. (2022b). *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.

Hobsbawm, E. J. (2015a). *La era del capital, 1848–1875*. Crítica.

Hobsbawm, E. J. (2015b). *La era del imperio, 1875–1914*. Crítica.

Hobsbawm, E. J. (2015c). *La era de la revolución, 1789–1848*. Crítica.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2021). *Cómo mueren las democracias*. Booket.

Nussbaum, M. C. (2014). *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Paidós.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Paidós.

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Paidós.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.

Sadin, E. (2022). *La era del individuo tirano: El fin de un mundo común*. Caja Negra.

Semán, P. (Ed.). (2023). *Está entre nosotros: ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo Veintiuno Editores.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). *The science of stories: Narrative policy framework 2.0*. Palgrave Macmillan.

Smith, A. (2013). *La teoría de los sentimientos morales*. Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1759)

Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.

Stiglitz, J. E. (2025). *Camino de libertad*. Taurus.

Varoufakis, Y. (2024). *Tecnofeudalismo*. Ariel.

Zuboff, S. (2021). *La era del capitalismo de la vigilancia: La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.

Capítulo 14

Las narrativas de la vivienda en incesante mudanza en México: entre la financiarización, el derecho social y la gentrificación

Víctor Fabián Coca Reyes[25]

Resumen

El artículo sostiene que la crisis de vivienda en América Latina no puede explicarse únicamente por factores económicos o estructurales, sino que requiere analizar las narrativas que han orientado las políticas habitacionales. Desde el doble lente metodológico que ofrece este volumen —el Enfoque Narrativo de políticas públicas (en inglés, Narrative Policy Framework, ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Análisis Narrativo de políticas públicas (en inglés, Narrative Policy Analysis, ANPP) de Roe (1994)— el trabajo identifica los personajes, tramas y moralejas que organizan el discurso dominante sobre la vivienda, y traza la trayectoria mediante la cual el Estado pasó de ser concebido como garante de un derecho social a ser presentado como obstáculo o lastre frente a la eficiencia del mercado. Este desplazamiento no responde a una narrativa eliminatoria del Estado, sino a un proceso de erosión narrativa —gradual, acumulativo— que mercantilizó la vivienda, favoreció la gentrificación, encareció el suelo urbano y produjo desplazamiento social. Frente a este escenario, el artículo identifica contranarrativas que buscan revalorizar el rol del Estado y de lo público, expresadas en movimientos territoriales, experiencias de gestión colectiva y políticas recientes como las impulsadas en México a través del Infonavit. Se concluye que la persistencia de narrativas antiestatales de erosión limita la efectividad de las políticas habitacionales y que recuperar la vivienda como derecho exige reconstruir marcos discursivos orientados a ciudades más justas e inclusivas.

Palabras clave: vivienda; Estado; gentrificación; narrativas; narrativas antiestatales; erosión

[25] Doctorando en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP), Maestro en Administración Pública por el INAP (mención honorífica) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, mención honorífica). Cuenta con estudios de formación para servidores públicos en la Chinese Academy of Governance (Beijing, China). Es servidor público con dieciocho años de trayectoria, iniciada en 2007 tras resultar ganador del concurso "Talento Joven para nuestra Ciudad", convocado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Ha desarrollado experiencia en los tres niveles de gobierno y el sector paraestatal en materia de mejora regulatoria y simplificación administrativa, innovación gubernamental y gestión del talento humano. Ha sido profesor universitario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y ha participado en publicaciones sobre mercados y regulación económica en colaboración con la Secretaría de Economía de México y la OCDE, así como en trabajos sobre normalización, competencia económica y cooperación regulatoria internacional. En 2019 obtuvo Mención Honorífica en la edición XLIII del Premio Nacional de Administración Pública del INAP por la investigación *Estado y Revoluciones Industriales*, y en 2020 obtuvo el Primer Premio del XXXIII Concurso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública por el trabajo *Estos son los buenos tiempos. Construcción de capacidades para la Administración Pública Electrónica (e-AP), a partir de la cognición de la Cuarta Revolución Industrial*, publicado por el mismo organismo. ORCID: 0009-0007-3449-2233.

narrativa; políticas públicas.

Abstract

This article argues that the housing crisis in Latin America cannot be explained solely by economic or structural factors but requires an analysis of the narratives shaping housing policies. Drawing on the dual methodological lens that structures this volume —the Narrative Policy Framework (NPF) by Shanahan, Jones and McBeth (2017) and Narrative Policy Analysis (NPA) by Roe (1994)— the article identifies the characters, plots and moral lessons that organize the dominant discourse on housing and traces the trajectory through which the State shifted from being conceived as guarantor of a social right to being framed as an obstacle to market efficiency. This displacement does not reflect an eliminatory anti-state narrative, but rather a process of narrative erosion —gradual and cumulative— that commodified housing, fostered gentrification, inflated urban land prices and produced social displacement. The article identifies emerging alternative narratives that seek to revalue the role of the State and the public sphere, expressed in territorial movements, collective management experiences, and recent policies such as those promoted in Mexico through Infonavit. It concludes that overcoming the housing crisis requires challenging anti-statist narratives of erosion and rebuilding discursive frameworks capable of guiding more just and inclusive public policies.

Keywords: housing; State; gentrification; narratives; anti-statist narratives; narrative erosion; public policies.

«Yo veo la sociedad como una red de narraciones;
no sólo es una red de intercambios económicos o sentimentales,
sino también una trama de relatos»

Ricardo Piglia

1. Introducción

Las civilizaciones no se fundan exclusivamente sobre fronteras, ejércitos o constituciones: su cimentación más profunda ha surgido de los relatos que fortalecen el sentido identitario, moldean la construcción ideológica y dotan de cohesión a las comunidades. En el centro de casi todos esos relatos aparece una constante: antes de habitar un territorio, los pueblos lo imaginaron; antes de construir una ciudad, la soñaron como horizonte común. La habitación —hogar, ciudad, territorio— es siempre, primero, un relato.

Pocos ejemplos resultan tan elocuentes como el de los mexicas, cuyo territorio existió primero como narrativa compartida y sólo después como ciudad tangible. La leyenda refiere que partieron de Aztlán guiados por la promesa de un territorio sagrado: encontrar el lugar donde un águila devorara una serpiente sobre un nopal. Durante más de dos siglos fueron migrantes rechazados, desplazados por la necesidad y sostenidos por una visión

colectiva; finalmente fundaron Tenochtitlán en el islote del lago de Texcoco, ciudad que hacia el siglo XV alcanzaría los 200,000 habitantes (Muy Interesante, 2024: 64). El desplazamiento, la negación del derecho a habitar y la exclusión estaban ahí desde el origen, en forma mítica.

Esta narrativa fundacional resuena con fuerza en el presente. Millones de personas en América Latina viven odiseas semejantes, sólo que sin dioses tutelares ni señales celestiales. El anhelo de un hogar se ha vuelto cada vez más inalcanzable, capturado por mercados inmobiliarios especulativos y por un Estado que, lejos de garantizar la vivienda como derecho, aparece erosionado y desdibujado. La narrativa que hoy impera no es la del peregrinaje con sentido, sino la del mercado poco regulado que actúa como árbitro de los espacios.

Ejemplo icónico de esa lógica fue la crisis inmobiliaria que estalló en Estados Unidos en 2008 con alcance global. En ese episodio, el acceso a la vivienda se subordinó a complejos productos financieros que transformaron un derecho en instrumento de especulación. Paradójicamente, buena parte de la narrativa que se impuso culpó a los deudores «irresponsables» —los llamados clientes ninja: no income, no jobs, no assets—, desviando la atención de las fallas sistémicas. La arquitectura especulativa no fue reformada de raíz; en cambio, el Estado —el mismo que la narrativa antiestatal había deslegitimado— debió intervenir masivamente para salvar las instituciones financieras. El resultado fue que miles de familias perdieron su vivienda mientras muchas instituciones fueron rescatadas con fondos públicos.

Las narrativas sobre la vivienda oscilan, así, entre un liberalismo económico que impulsa la desregulación de los mercados y populismos que instrumentalizan la vivienda como dádiva clientelar. Ambas posiciones debilitan la construcción de un verdadero sistema habitacional: el liberalismo ve al Estado como un estorbo; el populismo, como un botín. A esta insuficiencia estructural se suma la gentrificación, entendida como el desplazamiento progresivo de poblaciones de bajos ingresos ante la llegada de residentes con mayor poder adquisitivo, con el consecuente encarecimiento del suelo y la ruptura de tejidos comunitarios.

El propósito del presente trabajo es examinar la crisis de vivienda en América Latina no sólo como fenómeno estructural y económico, sino especialmente como un asunto público-narrativo. La hipótesis central es que el debilitamiento de la capacidad estatal para garantizar el derecho a la vivienda no surgió en el vacío: fue producto de transformaciones ideológicas y reformas estructurales que, desde finales del siglo XX, operaron mediante narrativas antiestatales de erosión —graduales, acumulativas, más sutiles que la eliminación radical— que desplazaron la centralidad de lo público y exaltaron al mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación. Desde el doble lente analítico que propone este volumen —el ENPP, que permite identificar los personajes, tramas y moralejas de esas narrativas, y el ANPP, que permite trazar sus contranarrativas y metanarrativas— el trabajo articula genealogía discursiva, diagnóstico habitacional y propuestas de política orientadas a reconstruir el papel estratégico del Estado.

2. Genealogía de las narrativas antiestatales en América Latina

La deslegitimación del papel del Estado como garante del bienestar social —y particularmente del derecho a la vivienda— no es un fenómeno espontáneo. Es resultado de una genealogía compleja de ideas, reformas estructurales, discursos y políticas que, desde la década de 1980, transfiguraron el rol del Estado en América Latina. Primero, un liberalismo exacerbado que resultó inicialmente exitoso pero cuya desregulación permanente lo condujo a excesos que debieron ser atendidos por el poder público; luego, un Estado que, al corregirlos, cometió también sus propias extralimitaciones hasta el agotamiento de sus capacidades.

Los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial inauguraron un período de prosperidad sin paralelo: entre 1950 y 1973 —los *Trente Glorieuses* o Treinta Años Gloriosos—, el dinamismo económico fue generalizado (véase Cuadro 1 del Anexo). Este período coincidió con la consolidación de un nuevo orden liberal internacional que se materializó en la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1944), el Fondo Monetario Internacional (1944) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1948). América Latina, en cambio, se desarrolló bajo el paradigma de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), un enfoque desarrollista con fuerte participación estatal que, hacia finales de los años sesenta, comenzó a mostrar sus límites: desequilibrios fiscales, inflación, endeudamiento externo y estructuras productivas ineficientes.

En ese contexto, las crisis de deuda latinoamericanas de los años ochenta terminaron por debilitar la legitimidad del Estado interventor. La respuesta internacional vino de la mano del Consenso de Washington: un conjunto de recomendaciones promovidas por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos que aconsejaron reducir el tamaño del Estado, privatizar empresas públicas, abrir el comercio, liberalizar las finanzas y reforzar la disciplina fiscal.

Fue así como emergieron con fuerza las narrativas antiestatales. Y éstas no sólo tenían un componente técnico o económico, sino también uno discursivo e ideológico: reposicionaban al mercado como el único espacio legítimo de eficiencia y progreso, y al Estado como un ente anacrónico, corrupto o ineficiente. En términos del ENPP, puede identificarse aquí con nitidez la arquitectura narrativa dominante: el mercado aparece como héroe eficiente; el Estado, como villano burocrático; los ciudadanos, como víctimas de la ineficiencia pública. La moraleja —la solución propuesta— era sistemáticamente la misma: reducir la intervención estatal para liberar las fuerzas del mercado. El ANPP permite, a su vez, rastrear cómo esta narrativa dominante desplazó las contranarrativas que reivindicaban la vivienda como derecho, y cómo esas contranarrativas comenzaron, lentamente, a articularse como metanarrativas capaces de reencuadrar el problema.

Importa subrayar que el proceso identificado en América Latina corresponde a lo que este volumen denomina narrativa antiestatal de erosión: no se trató de una propuesta radical de eliminación del Estado —como la que articulan los libertarismos más extremos—, sino de un desplazamiento gradual, casi imperceptible, de su legitimidad como garante de

derechos. La vivienda, históricamente vista como función pública esencial, dejó de ser concebida como derecho para convertirse en mercancía. El discurso giró del derecho de habitar al esfuerzo individual por adquirir. Esta erosión fue más que una racionalidad económica: se impuso como racionalidad política, administrativa y cultural. Las políticas de vivienda fueron redefinidas bajo lógicas de focalización, desregulación y subsidios indirectos; las instituciones habitacionales fueron reconvertidas en entes financieros; el Estado cedió su rol simbólico en la garantía de los derechos sociales.

No obstante, como toda narrativa hegemónica, la antiestatal encontró sus propias limitaciones. Las promesas de eficiencia del mercado en la resolución del problema habitacional no se cumplieron: en muchas ciudades latinoamericanas, la expansión urbana informal, la gentrificación, los desalojos forzosos y la financiarización de la vivienda agudizaron las desigualdades. El Estado que había sido deslegitimado discursivamente empezó a reaparecer como actor necesario, aunque todavía atrapado en las tensiones entre lo público y lo privado.

El caso de la Ciudad de México ilustra este proceso paradigmáticamente. La capital mexicana, históricamente marcada por políticas habitacionales de corte popular, experimentó en las últimas décadas una transformación profunda: la inversión pública fue desplazada por esquemas de financiamiento mixto y privado, al tiempo que avanzó el desarrollo inmobiliario especulativo. Sin embargo, recientemente el gobierno mexicano ha comenzado a recuperar un papel activo en la producción de vivienda social, con el lema explícito: la vivienda es un derecho, no una mercancía. Esta rearticulación del péndulo ideológico muestra que la disputa narrativa en este ámbito está lejos de cerrarse.

En suma, las narrativas antiestatales en América Latina no son nuevas ni espontáneas: son producto de una genealogía política e ideológica que ha oscilado entre el liberalismo, el estatismo desarrollista, el neoliberalismo y el resurgimiento reciente de formas de intervención estatal. Esta oscilación continúa vigente, y la cuestión de la vivienda sigue siendo uno de los principales campos en disputa sobre el rol del Estado, los límites del mercado y la construcción de ciudadanía.

3. Estatus y derecho a la vivienda en México y América Latina

América Latina es la región más desigual del mundo. Esta afirmación, reiteradamente sostenida por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial, no sólo refleja la distribución inequitativa del ingreso, sino el acceso diferenciado a derechos fundamentales como la educación, la salud y la vivienda.

El Anuario de la Vivienda en América Latina y el Caribe 2024, preparado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, constituye uno de los insumos más valiosos para comprender el diagnóstico habitacional de la región. Evaluando a diez países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana—, sus primeras conclusiones señalan que el déficit cuantitativo de viviendas

alcanza el 9,6 por ciento con respecto al parque construido, mientras que el déficit cualitativo llega al 23,8 por ciento, es decir, una cuarta parte de las viviendas existentes requiere inversión para ser considerada adecuada (CAF, 2024: 4) (véase Imagen 1 del Anexo).

Otras fuentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estiman que el desafío habitacional afecta al 45 por ciento de la población latinoamericana —por falta de hogar, precariedad en los servicios básicos o hacinamiento— y que resolverlo requeriría una inversión equivalente al 22 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) regional (El Economista, 2025a).

Las causas del déficit son fundamentalmente tres: estructurales, macroeconómicas y vinculadas a insuficientes niveles de desarrollo financiero. En el plano estructural, la informalidad laboral es determinante: según el Informe Laboral 2024 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de informalidad en la región fue del 47,6 por ciento en 2024 (OIT, 2024: 4) (véase Gráfico 1). Casi la mitad de los latinoamericanos tiene empleos con contratos precarios, ingresos inestables y ausencia de seguridad social, lo que impide el acceso al crédito hipotecario y la formación de historial crediticio. Más de una tercera parte de los hogares se encuentra en condiciones de pobreza (véase Gráfico 2 del Anexo).

En el plano macroeconómico, el stock de crédito inmobiliario en relación al PIB no alcanza el 10 por ciento en la mayoría de los países de la región —con excepciones como Panamá (23,1%) y Chile (30,6%)—. Las tasas de interés para créditos hipotecarios son altas y volátiles: el promedio regional a 2021 fue del 8,3 por ciento, con una inflación también elevada del 4,4 por ciento, lo que dificulta la contratación de compromisos a largo plazo. A estos factores se suman la ocupación desordenada del territorio, la variación en los precios de construcción y alquiler, y el envejecimiento demográfico que modifica el perfil de la demanda habitacional.

En síntesis, la narrativa antiestatal de erosión no sólo debilitó las capacidades institucionales del Estado en materia de vivienda: también operó sobre un sustrato de precariedad estructural que la mercantilización del sector habitacional agudizó, sin resolver.

4. Gentrificación y segregación: protesta real que requiere abordaje narrativo

Las ciudades latinoamericanas han sido históricamente territorios de disputa: entre el capital y el derecho, entre la planificación tecnocrática y la vida comunitaria, entre el desarrollo y la expulsión. En este marco ha emergido la gentrificación, no sólo como un proceso urbano de reconversión espacial, sino como una manifestación actualizada del desplazamiento que las narrativas antiestatales de erosión favorecieron al retirar al Estado de su función reguladora.

La gentrificación implica la transformación de barrios populares por la llegada de sectores sociales con mayor poder adquisitivo, produciendo un aumento en los precios del suelo,

los alquileres y los bienes y servicios locales. Sus consecuencias más notorias en América Latina son el desplazamiento de residentes originales, la fragmentación comunitaria y la consolidación de nuevas formas de exclusión. No se trata sólo de una transformación física: la gentrificación impone también nuevas lógicas de consumo, estética y vida que erosionan la identidad barrial.

En las últimas dos décadas, múltiples ciudades latinoamericanas han vivido procesos acelerados de gentrificación —Bogotá, Buenos Aires, Lima, Santiago—, pero es la Ciudad de México quien se ha convertido en el caso paradigmático. A partir de 2020, la pandemia de Covid-19 propició un auge de nómadas digitales y visitantes de larga estancia, que aunado al crecimiento exponencial de plataformas como Airbnb aceleró dramáticamente la reconversión de barrios tradicionales. Entre 2020 y 2024, los precios de alquiler aumentaron hasta un 60 por ciento en zonas que antes eran accesibles para sectores medios-bajos, jubilados, estudiantes y familias monoparentales.

El agravamiento de esta situación alcanzó su cima en junio y julio de 2025, cuando una serie de protestas ciudadanas sin precedentes concentró colectivos vecinales y organizaciones barriales que exigieron regulación efectiva de las plataformas digitales de hospedaje, prohibición de desalojos por renovación inmobiliaria y una política integral de vivienda digna. El conflicto evidenció también narrativas con tintes xenófobos dirigidas contra turistas o trabajadores remotos extranjeros —con consignas virales como «gringos go home»— que, aunque expresan dolores reales, simplifican el problema al atribuirlo a individuos en lugar de a la ausencia de políticas habitacionales. Desde el ANPP, estas contranarrativas de resistencia —legítimas en su raíz— ilustran el riesgo de polarización que emerge cuando no existe una metanarrativa estatal capaz de encuadrar el conflicto en términos de derechos y justicia distributiva.

La narrativa oficial ha comenzado a moverse en esa dirección: abandonando el enfoque exclusivamente comercial para abrir paso a una visión de recuperación de lo público que reconoce el fracaso del mercado en garantizar el acceso equitativo a la habitación. Esta reorientación discursiva —aún en construcción— debe articularse con compromisos globales como el ODS 11 de la Agenda 2030, que llama a lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. La acción pública en materia de vivienda no puede desvincularse de este horizonte normativo, ni limitarse a la regulación reactiva del mercado.

5. Modelos alternativos y nuevas narrativas en la política de vivienda

Frente a las narrativas antiestatales que han dominado el pensamiento político y económico en América Latina desde los años ochenta, diversas experiencias comunitarias y modelos alternativos han surgido como contranarrativas. Estas experiencias no sólo cuestionan la idea de que el Estado es ineficaz o corrupto por naturaleza, sino que reafirman que la vivienda puede construirse como un derecho colectivo y no como una mercancía sujeta a especulación inmobiliaria. En términos del ANPP, funcionan como metanarrativas incipientes: relatos que trascienden la polarización entre la narrativa dominante del mercado y la resistencia de los movimientos sociales, y que ofrecen un

terreno discursivo para la rearticulación de lo público.

En Brasil, los movimientos de trabajadores sin techo han combinado ocupaciones organizadas, negociación política e incidencia jurídica para forzar políticas de vivienda. En Colombia, los fideicomisos de tierra de base comunitaria han evitado la expulsión de poblaciones vulnerables al sustraer el suelo del circuito especulativo. En Argentina y Bolivia existen experiencias similares de apropiación urbana que disputan activamente el relato hegemónico neoliberal. En todos estos casos, las comunidades no actúan en ausencia del Estado, sino frente a su omisión o debilidad, formulando un nuevo horizonte narrativo: el de la ciudadanía como productora activa de derechos.

Con este marco regional, el caso mexicano destaca por sus propios giros institucionales: la historia del Infonavit refleja con claridad los vaivenes entre estatismo desarrollista y liberalismo de mercado, y la manera en que ambos pueden debilitar, cada uno a su modo, las capacidades institucionales del Estado en materia habitacional.

5.1 El caso mexicano: Infonavit como viraje en las narrativas institucionales para la vivienda

La creación por decreto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) en 1972 representó un hito en la consolidación del Estado social en México. Surgido bajo una lógica corporativista y de justicia social, se concibió como una institución tripartita para garantizar que el derecho a la vivienda se integrara como prestación laboral constitucional. Esta narrativa estatista entendía la vivienda como parte del pacto social: el Estado como actor rector y garante del bienestar colectivo, el mercado como agente complementario y subordinado.

Con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la crisis fiscal de los años ochenta, comenzó a imponerse la narrativa antiestatal de erosión: el mercado como solución, la eficiencia privada como criterio rector. Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1992, vigente desde 1994) y la guía macroeconómica del Consenso de Washington, el Infonavit dejó de ser el principal constructor de vivienda social para transformarse en un actor crediticio bajo lógica financiera. La política de vivienda se reconfiguró con un nuevo lenguaje: productividad, rentabilidad, competitividad y eficiencia de mercado. En términos del ENPP, el héroe narrativo pasó a ser el desarrollador privado; el villano, la burocracia estatal; la víctima, el trabajador que necesitaba un crédito —no un derecho— para acceder a un techo.

Entre los años 2000 y 2012, el Infonavit otorgó más de 5,5 millones de créditos de vivienda. Los desarrolladores construyeron en periferias, alejados de los servicios, con baja calidad constructiva y escasa planeación urbana. Esta visión mercantilizada aparentó un éxito de colocación en el corto plazo, pero generó una crisis silenciosa: más de 650,000 viviendas fueron abandonadas por no contar con condiciones adecuadas para las familias (Gobierno de México, 2021). La narrativa antiestatal no sólo debilitó las capacidades públicas de planificación urbana: también deslegitimó al Estado como garante de derechos, produciendo un extravío institucional del derecho a la vivienda.

Frente a este extravío, el gobierno mexicano y el Infonavit impulsan hoy un cambio

discursivo e institucional que reivindica al Estado como garante de derechos, planificador urbano y actor directo en la producción de vivienda social. El Infonavit intenta reconectar con su misión original mediante nuevos productos de crédito, financiamiento para trabajadores sin relación laboral formal y programas de regeneración de vivienda abandonada. El Programa Nacional de la Vivienda 2024-2030 establece metas ambiciosas: construir 1,200,000 nuevas viviendas (600,000 a cargo del Infonavit), otorgar 1,550,000 apoyos de mejoramiento, entregar 1,000,000 de escrituras y realizar revisión de créditos impagables (Gobierno de México, 2024 y 2025) (véase Imagen 2 del Anexo). La inversión prevista supera los 600,000 millones de pesos (aproximadamente 31,800 millones de dólares), con generación estimada de cuatro millones de empleos directos e indirectos.

Desde la perspectiva del ANPP, esta transición institucional representa la construcción de una metanarrativa emergente: la vivienda como derecho, el Estado como garante, la planificación territorial como horizonte de justicia. Este «regreso del Estado» no está exento de resistencias: hay sectores que advierten riesgos de concentración del poder ejecutivo o uso político del Infonavit, y la nueva administración deberá demostrar con resultados que lo estatal puede ser eficaz y que lo público no es antónimo de calidad. En todo caso, el desafío no es sólo técnico: es también narrativo. El caso del Infonavit ilustra que recuperar el derecho a la vivienda requiere, junto con fondos y reformas legales, una transformación profunda en la forma de concebir al Estado, profesionalizar la administración pública con enfoque de derechos y construir relatos capaces de reconciliar lo estatal con lo comunitario, lo técnico con lo justo.

6. Hacia una nueva narrativa y política pública en materia de vivienda

Durante décadas, América Latina estuvo marcada por una narrativa antiestatal de erosión que no sólo desacreditó al Estado como actor habitacional, sino que impuso una concepción de ciudadanía reducida al consumo y la autogestión individual: el derecho fue reemplazado por la elegibilidad para el crédito, la provisión pública por la autoconstrucción forzada. Sin embargo, esta narrativa ha mostrado sus fisuras. La pandemia de Covid-19, el cambio climático, el encarecimiento del suelo urbano y la desigualdad creciente han evidenciado los límites del modelo de mercantilización de lo público. La ciudadanía ha comenzado a demandar nuevamente la presencia del Estado como garante de derechos, regulador del mercado y articulador del interés general.

Esa demanda abre la posibilidad de construir una nueva narrativa. Pero, como señala el ANPP, las metanarrativas no pueden constituirse de manera vertical ni unilateral: deben surgir del diálogo entre instituciones, territorios y ciudadanías; deben escuchar las voces

de quienes han sido históricamente marginados de los procesos de planificación; deben recuperar la memoria de luchas barriales, movimientos sociales, experiencias autogestivas y resistencias populares. Sólo así será genuina una visión de Estado que no sea impositiva, excluyente ni paternalista, sino que acreciente la participación, la inclusión y la ética pública.

La nueva narrativa debe concebir al Estado no sólo como proveedor de bienes y servicios, sino como garante de la justicia y habilitador de capacidades. La política pública en materia de vivienda debe dejar de pensarse como una secuencia lineal de diseño, implementación y evaluación, y comenzar a entenderse como un proceso comunicativo, deliberativo, abierto y democrático. Giandomenico Majone ha señalado que la argumentación es el proceso fundamental mediante el cual ciudadanos y gobernantes llegan a juicios morales y a la elección de políticas: éstas no se legitiman únicamente con evidencia empírica o cálculos costo-beneficio, sino mediante argumentos persuasivos que conecten con los valores, creencias y emociones de los ciudadanos (Majone, 2018: 36, 43). En el ámbito de la vivienda, esto significa que las políticas deben incorporar no sólo datos y estadísticas, sino narrativas locales, saberes comunitarios y trayectorias históricas de las comunidades.

Esto exige también nuevas formas de profesionalización del funcionariado: no sólo dominio de técnicas de planeación y evaluación, sino comprensión del lenguaje como herramienta de gobernanza. La narrativa del Estado como espacio de lo común debe trabajarse desde las escuelas, los medios de comunicación y los espacios comunitarios. La ciudadanía debe poder reconocer al Estado en su vida cotidiana como actor legítimo y cercano —y no como aparato distante o ajeno—, lo que requiere coherencia entre los principios que el Estado declara promover (transparencia, participación, justicia, equidad) y las acciones que efectivamente implementa. Sin coherencia, no hay narrativa que resista; sin confianza, no hay legitimidad posible.

La nueva narrativa debe, por último, tener una dimensión propositiva y de futuro: no basta con criticar las narrativas anteriores o denunciar los efectos del neoliberalismo. Es necesario imaginar modelos alternativos, construir horizontes deseables y elaborar proyectos colectivos. La política pública debe recuperar su capacidad de anticipación, su potencia utópica y su vocación de transformación. La narrativa no sólo justifica lo que se hace: convoca hacia lo que es posible hacer. Es una herramienta de imaginación política y de ampliación del horizonte de lo posible.

7. Propuestas de políticas públicas y narrativas para el futuro de la vivienda en Latinoamérica

La transformación estructural del derecho a la vivienda en Latinoamérica no será posible sin un viraje profundo en las políticas públicas que le regulan, pero tampoco sin una revisión crítica de las narrativas que las sostienen. Una política pública sin narrativa

carece de legitimidad y conexión emocional con la ciudadanía; una narrativa sin política es estéril: simbólicamente poderosa pero incapaz de modificar la realidad material. Por ello, las propuestas que siguen deben entenderse como un binomio inseparable: medidas técnicas acompañadas de relatos transformadores capaces de generar sentido común, reconstruir confianza en lo público y movilizar voluntades colectivas.

Primera: adoptar una nueva arquitectura normativa y fiscal que reconozca la vivienda no como mercancía sino como derecho universal. Esto implica constitucionalizar —o reforzar constitucionalmente— el derecho a la vivienda en los países donde aún no se ha hecho, actualizar las leyes de desarrollo urbano con criterios de justicia y sostenibilidad ambiental, establecer impuestos progresivos a la tenencia especulativa de bienes raíces y regular con robustez la financiarización del suelo.

Segunda: fortalecer las capacidades estatales y municipales para intervenir en el mercado de suelo y vivienda. Esto requiere no sólo mayor presupuesto, sino instituciones técnicamente preparadas, sólidas ética y narrativamente legitimadas. La instauración de empresas públicas de vivienda, bancos de suelo y fondos metropolitanos puede permitir a los gobiernos recuperar terrenos para la vivienda social. La narrativa que acompañe estas medidas debe ser la del Estado arquitecto de lo común: el que planifica con criterio social y no con fines de lucro.

Tercera: diversificar los instrumentos de acceso a la vivienda, ampliando la cartera más allá de los créditos hipotecarios tradicionales. Los esquemas de renta social con opción a compra —como los que comienza a configurar el gobierno mexicano— pueden proyectarse como una narrativa de inclusión en la que el Estado reconoce distintas trayectorias sociales, evitando el riesgo asistencialista mediante criterios de equidad y capacidades.

Cuarta: integrar políticas intersectoriales que articulen la vivienda con su ecosistema urbano completo: transporte, servicios básicos, empleo, educación, salud, espacios públicos y cultura. Esta integración debe acompañarse de campañas educativas que expliquen por qué lo público importa. Esta pedagogía narrativa es esencial para desarmar el discurso antiestatal.

Quinta: institucionalizar mecanismos de participación ciudadana vinculante en la política habitacional: consejos y observatorios ciudadanos, presupuestos participativos territoriales, consultas vecinales sobre proyectos urbanos.

Sexta: impulsar alianzas estratégicas entre el sector público, social y privado, bajo reglas claras, objetivos comunes y transparencia. La reconstrucción de la catedral de Notre Dame en Francia —que articuló Estado, sociedad civil y cooperación privada— demuestra que incluso en contextos marcados por el nacionalismo es posible construir relatos compartidos y colaboración intersectorial.

Séptima: optimizar los procesos administrativos para la obtención de licencias de construcción residencial. En América Latina, el plazo puede variar de 15 a más de 200 días (véase Gráfico 3 del Anexo), lo que representa obstáculos significativos para desarrolladores, cooperativas y ciudadanos. Se requieren servidores públicos

profesionalizados, esquemas de digitalización y plataformas unificadas de consulta y gestión.

Octava: crear un protocolo latinoamericano de garantía del derecho a la vivienda y gobernanza urbana democrática vinculante, que establezca estándares mínimos regionales, metas comunes y mecanismos de exigibilidad articulados con la Agenda 2030 y los ODS.

En suma, garantizar el derecho a la vivienda no se trata sólo de construir casas: es una política que implica construir ciudadanía y comunidad territorial. Y para alcanzar ese fin se necesitan tanto políticas bien diseñadas como narrativas bien contadas.

8. Consideraciones finales

El peregrinaje de los mexicas en búsqueda de un lugar para habitar es, como se plantea en la introducción, no sólo una narración mítica de enorme potencia fundacional, sino una alegoría del derecho a la movilidad y del desplazamiento forzado, de la exclusión y de la resiliencia. Durante más de dos siglos ese pueblo experimentó rechazos constantes y conflictos para asentarse; pese a ello, logró fundar una de las ciudades más avanzadas de su tiempo. En 2025 —a 700 años de la fundación de Tenochtitlán— esa historia continúa resonando: millones de personas en Latinoamérica son migrantes urbanos, desplazados por la gentrificación, el encarecimiento del suelo, los desalojos o la transformación especulativa de los barrios.

La actual crisis habitacional latinoamericana no puede explicarse sólo en términos técnicos o económicos: es también narrativa e ideológica. En las últimas cuatro décadas se ha promovido a la vivienda como mercancía financiable y objeto de inversión, erosionando gradualmente —no eliminando de manera radical, sino desgastando de manera acumulativa— la legitimidad del Estado como garante de un derecho. Bajo la premisa de eficiencia y modernidad, esta narrativa antiestatal de erosión debilitó institucionalidades, desmanteló capacidades públicas y redujo al Estado a un actor facilitador subordinado al mercado. Las ciudades fueron transformadas conforme a los intereses del capital más que a las necesidades sociales; emergieron territorios fracturados y nuevas formas de xenofobia urbana —como las expresadas en la Ciudad de México ante la llegada de nómadas digitales—, síntomas de la tensión no resuelta entre lo local y lo global, lo público y lo privado.

Este modelo exhibe, sin embargo, sus grietas. La crisis financiera hipotecaria de 2008, el agotamiento de los desarrollos periféricos, la pandemia de Covid-19 y la proliferación de viviendas vacías e inhabitables han evidenciado los límites de la financiarización del suelo. Frente a ello surge la posibilidad de construir otro relato: el ENPP nos permite identificar los personajes, tramas y moralejas que deben articular esa nueva narrativa —el Estado como héroe planificador, el mercado sin regulación como antagonista, los desplazados como víctimas cuya situación reclama respuesta pública—; el ANPP nos invita a construir metanarrativas que trasciendan la polarización y ofrezcan un terreno de entendimiento para actores con intereses legítimamente distintos.

En México, la reforma del Infonavit y su orientación hacia programas de producción directa de vivienda social y regreso de un lenguaje de derechos señalan esta transición narrativa. El caso de la reconstrucción de Notre Dame en París —articulando Estado, sociedad civil y cooperación privada— ilustra, a su vez, cómo lo público puede ser motor de colaboración e inteligencia colectiva, incluso en contextos marcados por tradiciones de fuerte identidad nacional.

Para América Latina la lección es clave: sin una narrativa que legitime la intervención pública, las políticas habitacionales seguirán débiles, fragmentadas e incapaces de revertir las desigualdades socioespaciales. Las políticas sin narrativas son ciegas; las narrativas sin políticas, estériles. Se requieren nuevas narrativas posneoliberales y posclientelares que rechacen tanto la financiarización absoluta de la vivienda como su reducción asistencialista; que convoquen a un Estado planificador, profesionalizado, transparente e inclusivo, capaz de articular derechos, pensar a largo plazo y construir de la mano con los habitantes los mejores territorios habitables.

Tal como los mexicas transformaron un pantano infravalorado en una metrópoli que el barón Alexander de Humboldt llamó «la ciudad de los palacios», hoy también las ciudades fracturadas pueden regenerarse si se conjugan visión de futuro, participación social sistemática, cooperación público-privada y sentido del bien común. La vivienda no puede seguir cautiva del mercado ni ser botín del clientelismo ultra-estatista. Es tarea colectiva colocarla como corazón de una nueva narrativa latinoamericana de equidad, democracia y pertenencia para el siglo XXI.

Referencias

Amnistía Internacional. (2022). Desigual y letal. Informe 2021/22. https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2022/04/AMR0154832022SPANISH.pdf

Astié-Burgos, W., & Rosas, M. C. (2005). El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial. Porrúa.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) & Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2024). Anuario de la vivienda de América Latina y el Caribe. https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2025/01/Anuario-Vivienda-ALC-2024.pdf

Banco Mundial. (2025). Historia. https://www.bancomundial.org/es/about/history

Clavijero, F. J. (1780). Historia antigua de México. Vocabulario. https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=5006_5010_1_1_5006

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo? https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo

Comisión Nacional de Vivienda. (2022). Déficit cualitativo de vivienda en México, 2022. https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2024/Metodologia_deficit_cualitativo_ENIGH_2022.pdf

El Economista. (2025a, 16 de junio). Déficit habitacional afecta a casi la mitad de la población de América Latina: BID. https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/deficit-habitacional-afecta-mitad-poblacion-america-latina-bid-20250616-763896.html

El Economista. (2025b, 25 de enero). Morosidad en el Infonavit por las nubes. https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/morosidad-infonavit-nubes-20250125-743610.html

Forbes México. (2015). ¿Rentar casa, la solución al déficit de vivienda en Latam? https://forbes.com.mx/rentar-casa-la-solucion-al-deficit-de-vivienda-en-latam/

Gobierno de México. (2021). Sedatu e Infonavit regenerarán viviendas en municipios cercanos al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. https://www.gob.mx/sedatu/prensa/sedatu-e-infonavit-regeneraran-viviendas-en-municipios-cercanos-al-aeropuerto-internacional-felipe-angeles

Gobierno de México. (2024). Presidenta Claudia Sheinbaum presenta nuevo Programa de Vivienda y Regularización. https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-nuevo-p rograma-de-vivienda-y-regularizacion

Gobierno de México. (2025, 14 de julio). MañaneraDelPueblo desde Palacio Nacional

[Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=BxMYhUaDHyw

Maddison, A. (1986). Las fases del desarrollo capitalista: historia económica cuantitativa. Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (2018). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica.

Modelski, G. (1972). Principles of world politics. Free Press.

Muy Interesante. (2024, n.° 174). Grandes imperios de todos los tiempos. Sehr.

Organización Internacional del Trabajo. (2024a). Panorama laboral 2024. América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-03/OIT-PANORAMA-LABORAL-2024.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2024b). Panorama laboral 2024 en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/PL%202024_espa%C3%B1ol_Resumen Ejecutivo.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2025). High rates of informality in developing countries. https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. https://hdr.undp.org/system/files/documents/rhdrrblac2021espdf.pdf

Roe, E. (1994). Narrative policy analysis: Theory and practice. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2017). The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis. Palgrave Macmillan.

Statista. (2025). ¿A cuánto asciende el empleo informal en América Latina? https://es.statista.com/grafico/24764/nivel-de-informalidad-laboral-en-latinoamerica/

Anexo

Cuadros, imágenes y gráficos

I. Cuadros

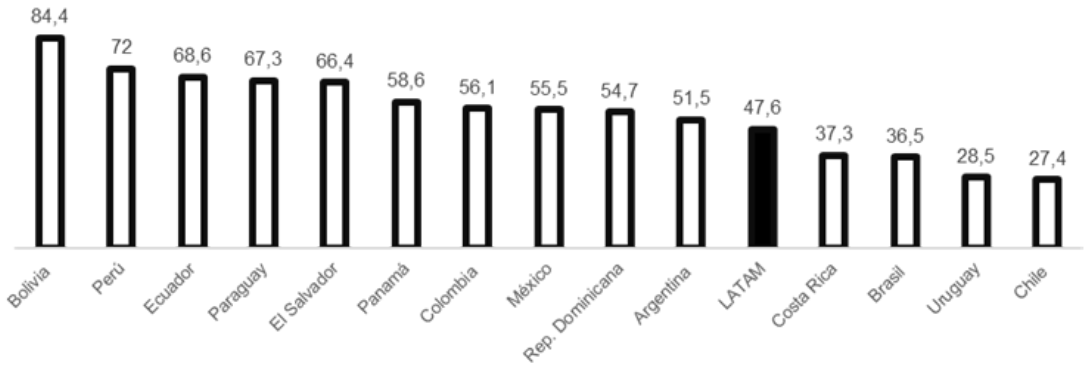
Cuadro 1. Fases de crecimiento económico por grandes regiones, 1820-1994. Producto Interno Bruto (tasa de crecimiento compuesto medio anual).

Producto Interno Bruto (tasa de crecimiento compuesto medio anual)						
Región	**1820-1870**	**1870-1913**	**1913-1950**	**1950-1973**	**1973-1994**	**1820-1994**
Europa Occidental	**1.7**	**2.1**	**1.4**	**4.7**	**2.2**	**2.2**
Nuevos países occidentales	**4.3**	**3.9**	**2.8**	**4.0**	**2.4**	**3.6**
Europa meridional	**1.0**	**1.5**	**1.3**	**6.3**	**3.1**	**2.1**
Europa Oriental	**1.6**	**2.4**	**1.6**	**4.7**	**-0.4**	**2.0**
América Latina	**1.5**	**3.3**	**3.4**	**5.3**	**2.8**	**3.0**
Asia	**0.2**	**1.1**	**1.0**	**6.0**	**5.1**	**1.9**
África	**0.4**	**1.1**	**3.0**	**4.4**	**2.8**	**1.9**
Mundo	**1.0**	**2.1**	**1.9**	**4.9**	**3.0**	**2.2**

Fuente: Maddison, A. (1986). Las fases del desarrollo capitalista: historia económica cuantitativa. Fondo de Cultura Económica.

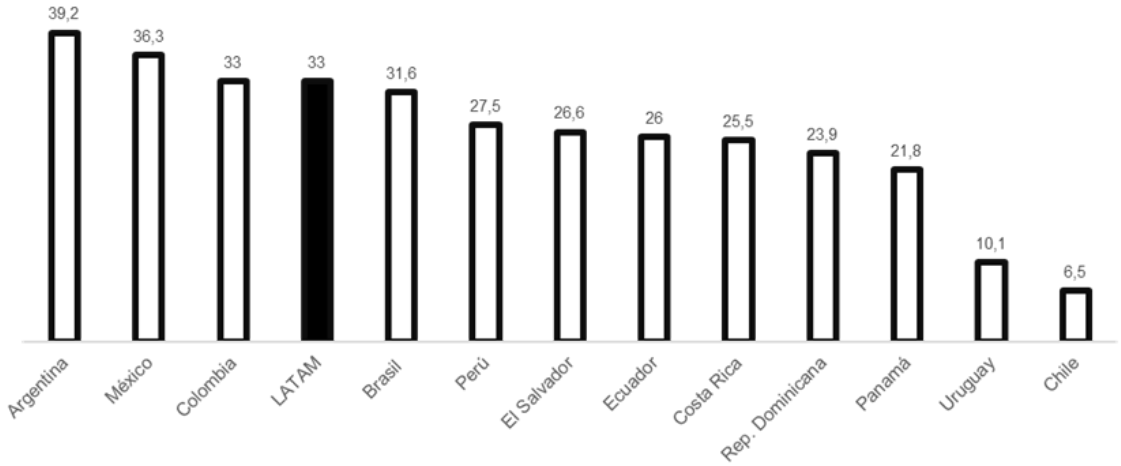
II. Gráficos

Gráfico 1: Tasa de informalidad laboral entre los países de América Latina.



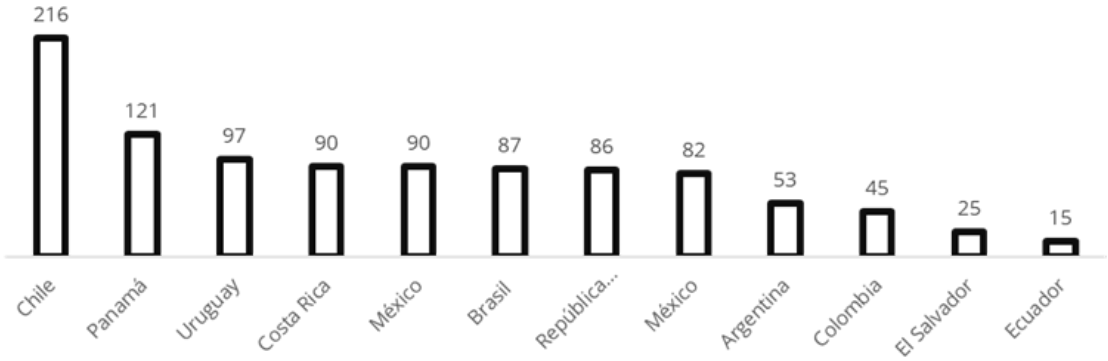
Fuente: Organización Internacional del Trabajo. (2025). High rates of informality in developing countries. https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/ Nota: Datos para 2024, con excepción de Bolivia y El Salvador (2023) y México (2025).

Gráfico 2: Índice de pobreza en América Latina (2024).



Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) & Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2024). Anuario de la vivienda de América Latina y el Caribe, p. 68. https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2025/01/Anuario-Vivienda-ALC-2024.pdf

Gráfico 3: Plazo para obtener una licencia de construcción residencial en América Latina (días) (2024).



Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) & Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2024). Anuario de la vivienda de América Latina y el Caribe, p. 70. https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2025/01/Anuario-Vivienda-ALC-2024.pdf

Imágenes

Imagen 1: Déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en América Latina.

Imagen 1.
Déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en América Latina.



Déficit cuantitativo en 10 países
Nota: Promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, y la República Dominicana.
No considera a Panamá y Uruguay, por falta de datos actualizados.

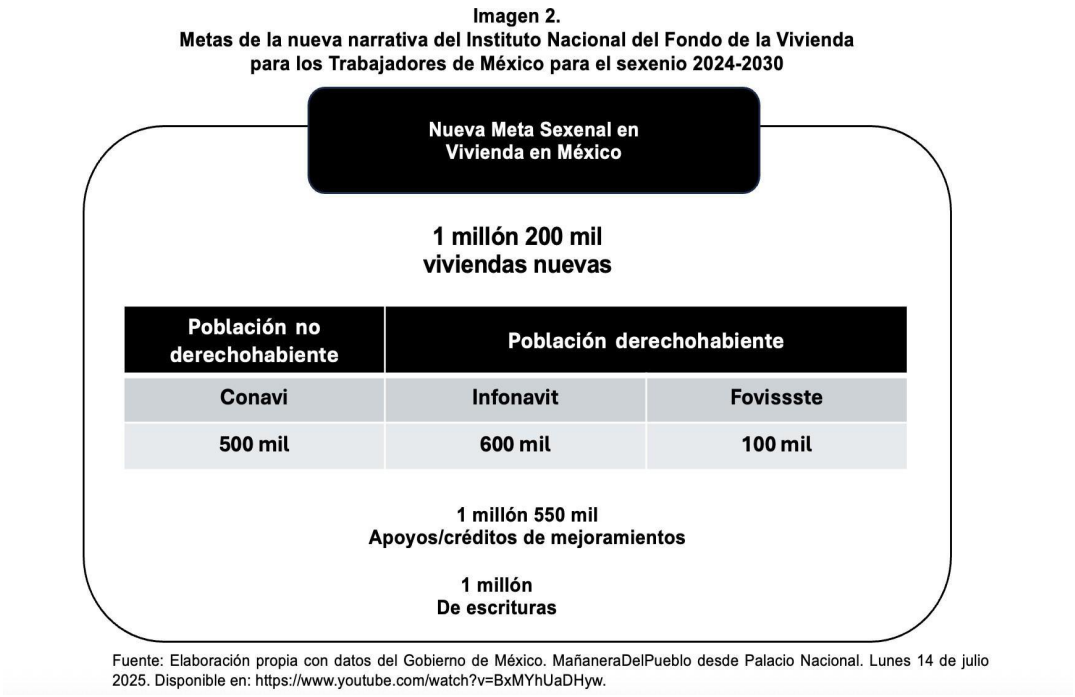


Déficit cualitativo en 11 países
Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y la República Dominicana.
No se considera a Uruguay, por falta de datos actualizados.

Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) e Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2024). *Anuario de la vivienda de América Latina y el Caribe.* Disponible en: https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2025/01/Anuario-Vivienda-ALC-2024.pdf. Consultado el 26 de julio de 2025, p. 4.

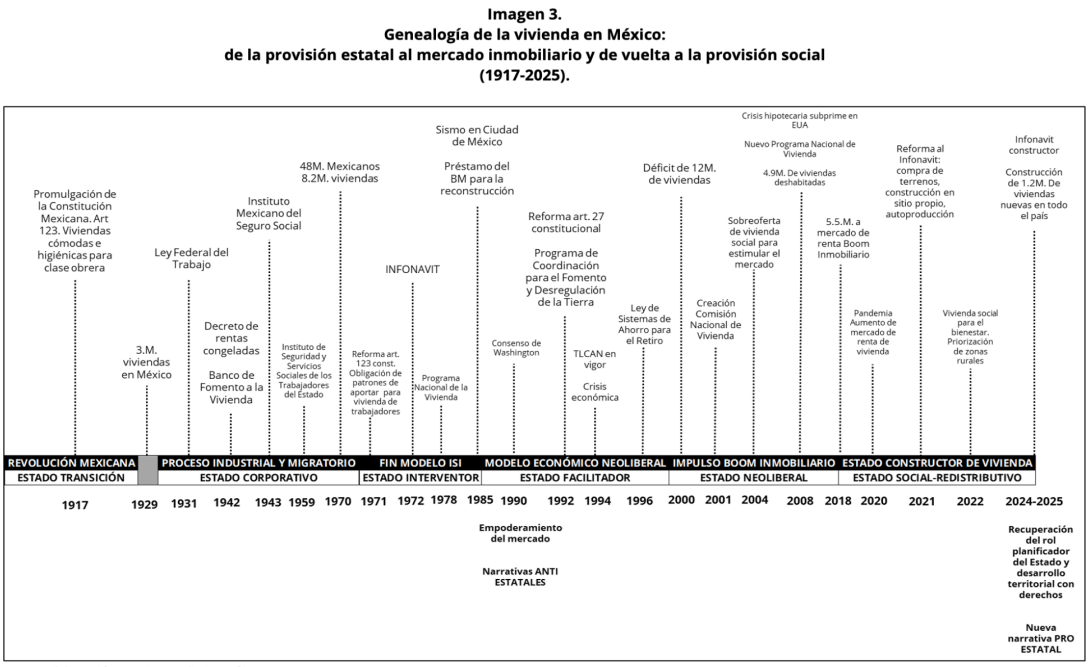
Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) & Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2024). Anuario de la vivienda de América Latina y el Caribe, p. 4. https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2025/01/Anuario-Vivienda-ALC-2024.pdf

Imagen 2: Metas de la nueva narrativa del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de México para el sexenio 2024-2030.



Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno de México. (2025, 14 de julio). MañaneraDelPueblo desde Palacio Nacional [Video]: YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=BxMYhUaDHyw

Imagen 3: Genealogía de la vivienda en México: de la provisión estatal al mercado inmobiliario y de vuelta a la provisión social (1917-2025).



Fuente: Elaboración propia con distintas fuentes.

Parte V: El Estado bajo presión; análisis discursivos y documentales

Capítulo 15

La escritura estatal a borbotones: palabras y desbordes en los documentos estatales[26]

Sergio L. Agoff[27]

Resumen

Este ensayo propone una lectura de la "escritura estatal" como un campo atravesado por desbordes retóricos y tensiones de legitimación, entendiendo que los documentos públicos no pueden "decirlo todo" sin perder inteligibilidad y eficacia política. A partir de un diálogo entre teoría política y psicoanálisis (Hobbes y Freud), y de aportes contemporáneos sobre lengua, poesía y administración (Gambarotta; Hood y Jackson), el texto examina la dimensión argumentativa de los documentos estatales como condición de gobierno. En relación con loscambios tecnosociales de la "era exponencial" (Oszlak) y la crisis de la narrativa logoescritural (Peirone), se plantea que la comunicación pública tiende a volverse más impulsiva, fragmentaria y menos fundada. Como caso empírico, se analiza el DNU 70/23 como texto que exhibe masividad, tono confrontativo y déficit de concisión, claridad y fundamentación, poniendo en tensión la técnica legislativa y la legitimidad democrática. Se concluye que la erosión de la argumentación estatal —y el "enmudecimiento" del Estado por saturación o abandono de la escritura— amenaza la gobernabilidad y exige repensar los soportes discursivos de lo público.

Palabras clave: escritura estatal; argumentación administrativa; documentos públicos; era exponencial; DNU 70/23.

---

[26] Este trabajo se elaboró como resultado del proyecto "Herramientas de desarrollo profesional en organismos públicos y empresas" PICT-O 00016 UNGS 2022-2024. Una versión de este trabajo fue publicada en la revista Encrucijada Americana de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, bajo el título de "Aventuras y desventuras de la escritura estatal (¿en bancarrota?): reflexiones sobre las líneas de trabajo de Hood y Jackson; Peirone; Oszlak; y Gambarotta."

[27] Doctorando en Política y Gestión de la Educación Superior por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Magíster en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) y Licenciado en Psicología por la Facultad de Psicología de la UBA. Se desempeña como investigador docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), y como docente en programas de formación del Rectorado de la UBA. Es Coordinador de la Red Universitaria de Carreras de Administración y Política Pública. Fue Secretario Académico del Instituto del Conurbano (UNGS) en los períodos 2006-2010 y 2014, consultor del Ministerio de Educación (1993) y analista del sector educativo provincial en el Ministerio del Interior (1992-1998). Sus principales áreas de investigación son el análisis organizacional público y la formación universitaria en gestión pública. ORCID: 0009-0005-7265-9052.

Abstract

This essay examines "state writing" as a domain marked by rhetorical overflow and legitimacy tensions, arguing that public documents cannot "say everything" without losing intelligibility and political effectiveness. Drawing on political theory and psychoanalysis (Hobbes and Freud), and engaging contemporary reflections on language, poetry, and administration (Gambarotta; Hood and Jackson), it explores the argumentative dimension of state documents as a condition of governance. In dialogue with debates on the "exponential era" (Oszlak) and the crisis of the logocentric, script-based narrative (Peirone), the article suggests that public communication is increasingly impulsive, fragmented, and weakly grounded. As an empirical case, it analyzes Argentina's Decree 70/23, highlighting its massive scope, confrontational tone, and shortcomings in concision, clarity, and justification, which challenge legislative technique and democratic legitimacy. The essay concludes that the erosion of state argumentation—and the "silencing" of the State through saturation or abandonment of writing—undermines governability and calls for rethinking the discursive infrastructures of the public sphere.

Keywords: state writing; administrative argumentation; public documents; exponential era; Decree 70/23.

"Cuando en una comunidad humana se agita el ímpetu libertario
puede tratarse de una rebelión contra alguna injusticia establecida,
favoreciendo así un nuevo progreso de la cultura y no dejando,
por tanto, de ser compatible con ésta;
pero también puede surgir del resto de la personalidad primitiva
que aún no ha sido dominado por la cultura,
constituyendo entonces el fundamento de una
hostilidad contra la misma"

"La escritura es el lenguaje del ausente"

Sigmund Freud, El malestar en la cultura; 1930

"Un cerebro apolítico es un cerebro apoético"

Martin Gambarotta, Literatura de Base, 2024

Introducción

La idea que se desliza en el título de este trabajo es la de una agitación en la que la palabra estatal no encuentra descanso, por ello la expresión del "borbotón": algo que se cae o brota de forma impetuosa, violenta. Esa expresión se acompaña de otra, incluida en las definiciones del diccionario: la de desborde.

Como con Marx con la idea de la violencia como "partera de la historia", ella misma podría ser en Thomas Hobbes la "partera del Estado. Suena arriesgado, pero la violencia sería así una bisagra, una línea que es barrera y al mismo tiempo contacto entre dos

órdenes: el estado de naturaleza y el estado del derecho. No es parte de ninguno de los dos y no deja de estar presente en ambos[28].

Así, entonces, podemos encontrar eso mismo en los textos estatales. Como si el anuncio de una palabra, una expresión, que se vuelve imposible porque desharía el tramado, en su ausencia puede ser entrevista, así sea como posibilidad. Los textos estatales (sus documentos, sus normas, sus informes, etc.) no pueden decirlo todo, esa es la condición de volverse inteligibles.

Volvamos a Hobbes. En el prefacio a la edición de su Leviatán, Manuel Sánchez Sarto afirma que:

> "Hobbes pretende salvar esa pugna conjugando en la institución del Estado los dos motivos antedichos: temor y esperanza."

Pugna entre esos dos estados saldada por un "dispositivo" que se encuentra tanto en Spinoza como en Max Weber, en el primero como pasiones tristes, en el segundo como el fundamento de la obediencia. El catedrático español abona la idea de que, en Hobbes, la paz, el derecho como consecuencia y herramienta, está cifrado en la renuncia a tener "todas las cosas". En nuestros términos, los textos estatales "tienen paz", son inteligibles, discernibles, discutibles, si renuncian a "decirlo todo". Por el contrario, la agitación se restituye si estas renuncias no se verifican:

> "Hobbes sostiene la idea de defender con todos los medios, *incluso la violencia y el engaño, los derechos del hombre abandonado a sí mismo*--cuando el Estado no existe o ha dejado de existir temporalmente" (Manuel Sánchez Sarto, prefacio al Leviatán, XXVI; subrayado propio)

"Gobernar odiando", para nosotros, es "escribir odiando", ya se verá si podemos decir qué. Pero, para empezar, si el sentido original de "gobernar odiando" remite a una modalidad, a una cualidad, y también a un "objeto": el estado, escribir odiando se inscribe en esas mismas significaciones: se escribe de tal manera de hacer expresivo el "modo odiante" y se odia los propios textos que se producen.

En el capítulo XXIX del Leviatán dice Hobbes, acerca de las causas que debilitan o tienden a la *desintegración*[29] de un Estado:

> "así también, en el cuerpo político, cuando el poder espiritual agita los miembros de un Estado con el terror de los castigos y la esperanza de recompensas (que son los nervios del cuerpo político en cuestión), de otro modo que como deberían ser movidos por el poder civil (que es el alma del Estado), *y por medio de extrañas y ásperas palabras sofoca su entendimiento, necesariamente trastorna al pueblo, y o bien ahoga el Estado en la opresión, o lo lanza al incendio de una guerra civil*." (Hobbes, 270, subrayado propio)

[28] Así como la idea de barrera y contacto al mismo tiempo la tomamos de Freud, la de bisagra la referimos a lo enunciado por Levi Strauss respecto del incesto, en las relaciones entre naturaleza y cultura.

[29] La itálica quiere remarcar la referencia destructiva, que tanto recuerda los dichos de la actual conducción del Estado argentino.

Como se ha visto, según el propio Hobbes, el uso de la lengua puede ser devastador. Recurrimos ahora a otro pensador de lo "inesperado" alojado en la estructura misma de lo propio, muy presente en nuestros epígrafes. No sin cierta malicia, y para abundar en las tensiones que deseamos poner en debate, nos servimos de Freud, que no es contemporáneo de las acepciones o sentidos que hoy damos a ciertas palabras o expresiones. El "ímpetu libertario" es, en la pluma del maestro vienés, una referencia a las posiciones anarquistas de fines del siglo XIX y comienzos del XX, que nada tienen que ver, o muy poco, con lo que se ha dado en llamar "libertario" en la Argentina de esta tercera década del siglo XXI. Sin embargo, y a riesgo de deformar por completo el pensamiento de Freud, la cita anuda aquello con ciertas tendencias "primitivas", hostiles a la "cultura", lo que nos parece de una actualidad innegable.

La segunda cita de *El malestar en la cultura* también asume una interpretación anacrónica, en la medida en que la volvemos hacia nuestro tiempo y territorio de preocupación: el de los textos estatales. Jugamos aquí con la idea de ausencia, dado que es parte de una discusión actual sobre la presencia-ausencia del Estado y sus consecuencias. La frase freudiana implica la naturaleza representacional de la escritura, en nuestro abordaje jugamos con la eventual pérdida de sentido de esa escritura en tanto representa un sujeto político o actor ausente, sin incidencia, sin capacidad de afectar el "curso de los asuntos públicos".

Para interpretar este texto es necesario que se siga la siguiente serie silogística:

1- Para concretar el Estado las dos "funciones-componentes" de la dominación capitalista: acumulación y legitimación, requiere que ellas puedan ser comunicables-comunicadas.
2- La lengua de Estado, como "instrumento" de esa comunicación, deriva en escritura estatal, es el lenguaje político (no único, por cierto) de la dominación.
3- En un "renglón práctico", administrativo, la escritura estatal deviene texto-documento que regula y argumenta.

Un marco de análisis para el Estado, su(s) lengua(s) y sus "enfermedades intestinas"

El Estado ¿contra? la poesía

Una particular mirada de lo estatal en este siglo XXI es aportada por Martin Gambarotta. Todavía no nos adentramos en el territorio de la escritura, pero sí en el de la lengua y, con ello, el de la comunicación.

En cuanto a la cita del epígrafe que es de autoría de Gambarotta, su uso está dotado también de cierta "libertad", asumiendo el riesgo de una deriva interpretativa. Advertimos alguna equivalencia entre lo político y lo estatal, que no está del todo negada, sino más bien afirmada por el propio autor. Lo que queremos rescatar, de todos modos, es que si un lugar común es la idea de la lengua poética enfrentada a la lengua práctica (y no cabe duda de que lo que llamamos "lengua estatal" es eminentemente práctica, en la medida en que se convierte en acción –lo que conocemos como política pública), en él la poesía no aparece sino como una manera de expresar-hacer la política. Y particularmente la estatal. Si no, veamos un párrafo de uno de los artículos de la compilación *Literatura de*

base:

> "En un momento, Pynchon describe así el modo de hablar argentino: 'La conversación de aquella noche en el espacio de acero estaba llena de eses y de íes griegas palatales, llenas de peculiar y renuente amargura del español argentino, moldeado por los años de frustraciones, de autocensura, por prolongadas evasiones indirectas de la verdad política, a fuerza de hacer que el Estado viviera en los músculos de la lengua, en la húmeda intimidad de los labios…*pero ché, no sós argentino*…' (…) Si en este país, como dice Pynchon, el Estado vive en los músculos de la lengua, la misión de la poesía contemporánea (ejemplificada en el caso de La zanjita) es soltar esa lengua" (Gambarotta, 2024, 19-20)

En el juego de oposiciones y desmentidas, ya no es la poesía la que se opone al Estado (y viceversa), sino que ella, en alianza con la política, se hallan enfrentadas a otra instancia que las niega:

> "Acá también hay una relación: tanto estos nuevos políticos como la poesía ´no existen' para el mercado. Entonces es casi natural plantear una alianza por sellar entre la poesía y la política de masas. La poesía aparece como el medio de comunicación más a mano para esta política hecha desde el margen, que se tiene que construir a sí misma desde el no-ser." (Gambarotta, 2024, 46)

Comentando un texto de Lucía Bianco, se afirma en la idea, retomada de Pynchon, de que el Estado en la primera mitad del siglo XX "entrenaba los músculos de la lengua de la población." (Gambarotta, 2024, 21). Podría esta idea entrar en diálogo con lo que Miguel Dalmaroni ha trabajado en la relación entre literatura y Estado en los comienzos de la llamada "organización nacional", entre las décadas finales del XIX y las primeras del XX. (Dalmaroni, 2006). Pero ese "entrenamiento" no es en el vacío y debe encontrar su forma histórica. Decir que la poesía debe "soltar" la lengua estatal significa que debe "soltar una lengua *alienada* por años de control a cargo del Estado *policial*" (Gambarotta, 2024, 21, subrayado propio)

Con la referencia a la forma histórica de la "lengua estatal", Gambarotta encuentra sus inflexiones y también el carácter de armazón conceptual a la vez que instrumento práctico:

> "La lengua materna, al menos en mi caso, es un castellano que se enrarece con respecto al castellano que se sigue hablando en el país de origen y a la vez es un castellano que no está –estoy buscando una palabra neutra- afectado por el *discurso oficial dominante* del país, es este caso el discurso del gobierno militar, los discursos que se enseñan en la escuela, en la prensa escrita en la televisión. Por un lado, *el discurso del Estado que no es sólo el idioma sino también la vida social* y por el otro un idioma que tenía esa rareza, un idioma que se aprende o se desarrolla lejos de ese aparato." (Gambarotta, 2024, 135, fragmento de entrevista; subrayado propio)

No solamente por la referencia a la dominación, sino a un discurso dominante, que más adelante retomaremos con el auxilio de otras referencias, la tarea de la poesía, aún desarrollada "lejos de los aparatos" (retomando una expresión althusseriana), es renovar en términos históricos la lengua de un Estado que cambia su orientación, dado que, tal como lo afirma el propio Gambarotta, si puede pensarse una "función social" (política, podría decirse) de la poesía es dar cuenta de los acontecimientos políticos en tanto que

"correlato discursivo". No sería tanto el problema el de escribir bien sino el de "explorar para encontrar discursos que después le sirvan a la sociedad" (Gambarotta, 2024, 143, fragmento de entrevista;).

Como decíamos al comienzo de este apartado, estamos en el terreno de la comunicación estatal, lo que remite a la primera de las proposiciones que ubicamos como serie expositiva de este texto. Ahora bien, qué se comunica y cómo es un problema de política que además se sazona con los ingredientes contextuales que en cada tiempo histórico ha subtendido el despliegue del trabajo estatal. En tiempos como los actuales, en los que se apunta el crecimiento exponencial de las tecnologías de información y comunicación, esas preguntas adquieren relieve particular.

La era exponencial y la narrativa social dominante

Antes de adentrarnos en la complejidad actual de la comunicación estatal, veamos muy sintéticamente, la perspectiva que sobre algunas de estas cuestiones Christopher Hood y Michael Jackson desarrollaron a finales del siglo pasado en su trabajo *La Argumentación Administrativa*, texto en el que intentaron mostrar, desde otro campo completamente distinto al de Martín Gambarotta, el valor de lo que este último llamaba "correlato discursivo" de la política. Si Gambarotta, parte de una consideración sobre la lengua poética, Hood y Jackson, partiendo de la administración se adentran en el territorio de la retórica y la estilística para dar cuenta de la consistencia del discurso de la administración pública, en tanto que instancia institucional concreta de la gestión estatal:

> "Utilizamos el término 'retórica' en un sentido *neutral* para denotar la *selección* y *representación* cuidadosas *del argumento en circunstancias particulares*. La retórica como fenómeno se ha comparado con una combinación que abre una cerradura. *La 'cerradura' es una situación compleja, un problema singular, una persona o un grupo determinados, un tiempo y un lugar particulares.* La combinación es esa forma del *discurso que convence* a un auditorio determinado sobre cómo debe actuar en cada caso."(Hood y Jackson, 1999, 56, el subrayado es propio)

Aparece allí una clave que complementa la idea de "correlato" y es la de "discurso que convence", esto es, no sólo quiere expresar algo sino, fundamentalmente, legitimarlo, lograr la aquiescencia de quienes son interpelados por ese discurso. La novedad que Hood y Jackson despliegan en su trabajo es el hecho de considerar a las metáforas y las ficciones como recursos para la construcción de argumentos administrativos (públicos, o sea, políticos).

Así como decíamos que Gambarotta desmentía la habitual oposición entre lengua poética y lengua práctica, Hood y Jackson hacen lo propio con la que enfrenta a el "discurso" a la realidad:

> "De este modo, las metáforas y ficciones son parte de los recursos metodológicos para construir los argumentos administrativos. Por tanto, *la disociación entre los argumentos y la realidad social forma parte de la concepción teórica que se tiene de la administración pública. Una concepción teórica formulada en esta dirección no permite avanzar en el progreso de un campo de estudio; por el contrario, conduce a posturas intemporales, a la reproducción de metateorías y a la vigencia de estereotipos*" (Hood y Jackson, 1999, 25, el subrayado es propio)

Esa concepción les hace afirmar de manera rotunda que lo que hace eficaz a una doctrina administrativa es su capacidad de convencimiento, poder retórico, en sus términos: "la estatura de quien las propone y el ropaje del argumento" (Hood y Jackson, 1999)

Lo que nos importa destacar es la cuestión, central en el trabajo de Hood y Jackson, de que la administración "de las cosas", no puede prescindir del argumento, como correlato discursivo, sí, pero fundamentalmente como pieza de convencimiento, esto es de legitimación. El lugar central, entonces, que ocupa el argumento en cualquier régimen administrativo es el que queda subrayado en ese trabajo.

Ahora bien, volvamos a las proposiciones de nuestro comienzo que permiten pasar de la idea de lengua y de comunicación, a la más instrumental de texto, como elaboración concreta en la que se disponen los argumentos que fundan una determinada decisión o conjunto de decisiones. En el caso del Estado, el texto se vuelve documento, que puede ser de distinta naturaleza: informativo, explicativo, normativo.

Como cerrábamos el primer apartado, es lícito preguntarse por la suerte de esta serie lengua-argumento-texto en el contexto actual de la espiralización de la producción y uso de nuevas tecnologías aplicadas a la información y la comunicación.

Sin duda, una reflexión aguda sobre este punto, que va más allá de nuestro objeto particular de interés, pero lo comprende, es la de Oscar Oszlak en su texto *El Estado en la era exponencial.* Veamos algunos de sus aportes, en clave de cuestiones para acercarnos a nuestras preguntas finales.

En la introducción al texto, Francisco Velázquez, citando a Luis Aguilar Villanueva, retoma la idea de instituciones vaciadas de sentido por "formalistas y *discursivas*" (el subrayado es mío). Vuelve así a las dicotomías organizadoras a las que hacíamos referencia más arriba, desmentidas por Gambarotta y Hood y Jackson. El primero entre lenguaje poético y lenguaje y político, los segundos entre argumento y realidad. En este caso, la dicotomía está al servicio de introducir lo que Oscar Oszlak advierte como ventaja y a la vez como riesgo:

> "¿Por qué interesan estos temas? Porque *las futuras herramientas de gestión deberán emplear los mismos soportes tecnológicos que, con un alcance mucho mayor, transformarán profundamente las pautas de organización e interacción de la vida social: nuestro hábitat, costumbres y modalidades de recreación, la manera de informarnos, comunicarnos, transportarnos, alimentarnos o atender nuestra salud*. La veloz irrupción de la era exponencial está creando oportunidades hasta hace poco inimaginables para mejorar la calidad de vida en nuestro planeta, pero al mismo tiempo genera legítimos temores acerca de los riesgos y desafíos implícitos en algunos desarrollos tecnológicos que caracterizan a esta cuarta revolución industrial. *Como máxima instancia de organización y articulación de relaciones sociales, cabe al Estado intervenir para minimizar los riesgos y enfrentar los desafíos que plantea esta aceleración del proceso de transformación actual*." (Oszlak, 2021; 103-104-105; subrayado propio)

Oszlak sintetiza las conclusiones de un encuentro celebrado en 2018 para evaluar el futuro de la Administración Pública[30]. En esa conferencia se señalan las ventajas que la gestión

[30] Oszlak hace suyas algunas de las observaciones en particular referidas a las tareas de las instituciones de formación sobre gestión pública; "La academia y la práctica de la administración pública deben enfrentar y abordar los impactos de las tecnologías emergentes. Desafortunadamente, esta cuestión ha sido ignorada

obtiene por los procesos de automatización, que incluyen la inteligencia artificial, y el uso del big data, entre otros, así como también se alerta sobre su utilización poco responsable, especialmente cuando se piensa esas herramientas como reemplazos de las decisiones humanas. Esto desata un debate en el campo de los estudios de administración pública, por las dudas que genera la dinámica de crecimiento de estas tecnologías, que ponen en tensión la gobernanza en algunos campos de política, esto es, la capacidad de articulación entre Estado y actores sociales, por la desigual posesión de esas tecnologías entre estos últimos y entre algunos de ellos y el propio Estado:

> "Si bien este diagnóstico no agrega demasiado a la reflexión y argumentos desarrollados en este libro, condensa en ajustados términos los principales desafíos resultantes de los impactos de las tecnologías de la era exponencial en la gestión pública. Es importante señalar que estas conclusiones se plantean en un ámbito intelectual que expresa un pensamiento representativo de la disciplina entre académicos y profesionales del mundo desarrollado, *donde la innovación tecnológica ha alcanzado una difusión mucho más generalizada que la observable en los países emergentes*." (Oszlak; 2021; 50; subrayado propio)

Esta última consideración destacada agrega otra desigualdad, la que nos toca en particular al considerar las diferencias de lo que ocurre entre los países centrales y los de la periferia o emergentes.

Cerrando esta referencia a Oscar Oszlak en su preocupación por el lugar del Estado ante la potencia de estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por su omnipresencia y el modo en que "invaden" la vida cotidiana y la organización social, en general, en esta era digital, destacamos uno de los puntos de ese trabajo que resulta particularmente ajustado al nuestro.

Dando cuenta de una serie de "predicciones" desarrolladas por un académico estadounidense, aparece una mención puntual: la desaparición de los libros de texto y su reemplazo por la realidad virtual. Esta afirmación realizada para el conjunto de la sociedad resulta particularmente relevante para nosotros, en la medida en que nos preguntamos por la comunicación estatal y por sus instrumentos privilegiados: textos devenidos documentos.

¿Cómo entonces argumenta, legitima, presenta, el Estado, sin texto, ¿sin escritura? ¿A qué clase de gobernanza, a qué clase de política y de políticas, daría lugar? ¿Gobernar sin textos, o gobernar desbordándolos?

Intentaremos seguir el hilo de esta reflexión a partir de algunos aportes realizados por Fernando Peirone en su trabajo *El fin de la escritura*:

---

fuera de un selecto grupo de revistas especializadas. La inteligencia artificial, la automatización y la cada vez más difundida medición y análisis de cómo las políticas y acciones públicas son afectadas por estas tendencias, deberían ser objeto de debate central dentro de este campo. Los estudiosos de la administración pública deben tratar tales cuestiones para expandir la relevancia y comprensión de la gobernanza del siglo XXI. Un marco integrador que evalúe la utilidad de la inteligencia artificial y su impacto sobre la discrecionalidad humana, enfocado en dos lentes principales –niveles de gobernanza y consecuencias para la acción gubernamental– ayudaría a promover y mejorar la investigación relacionada con las tecnologías emergentes y la gobernanza. Los criterios evaluativos para ponderar el riesgo y beneficios de estas tecnologías podrían enfocarse en aspectos tales como efectividad, eficiencia, equidad, capacidad gerencial y legitimidad política." (Oszlak; 2021; 50)

Antes de abordar la cuestión de la escritura, un breve resumen del argumento de Peirone, para situar mejor la cuestión. Para él, al igual que lo señala Oszlak en relación con lo que llama "era exponencial", nos hallamos ante una transformación civilizatoria de carácter radical, sólo equiparable a la que marcó hace 3000 años la aparición de la escritura, que es justamente el estadio cultural que se abandona. El concepto articulador que trabaja Peirone para explicar ese pasaje es el de *narrativa social dominante*:

> "Llamo 'narrativa social dominante' a la tipología representacional que construye una cultura para transmitir tradiciones, formalizar creencias, reglamentar normas, contar dramas intersubjetivos, expresar miedos, organizar cantidades, medir distancias, proponer soluciones, advertir peligros, dividir procesos temporales, crear postulados, justificar formas de poder. A través de esa capacidad de significación, las culturas construyen sentido, componen identidades e identificaciones, producen conocimiento, generan pertenencia y se proyectan en el mundo" (Peirone; 2024; 23)

Peirone configura tres formas narrativas que se han presentado a lo largo de la historia humana: la *narrativa mítica*, hija de la dependencia de las primeras comunidades humanas de las condiciones que su contexto natural fijaban y determinaban las posibilidades de supervivencia, de allí el papel del mito en la explicación de los fenómenos que no son dominados; la *narrativa lógica o logocéntrica*, la que ha entronizado la relación causa-efecto como patrón explicativo de los fenómenos naturales y sociales; y en estas últimas décadas emerge una nueva narrativa, que no es aún dominante, pero va en ese camino, la *narrativa relacional*, que es una mixtura de la narrativa logocéntrica con lógicas hipertextuales, audiovisuales y emocionales.

Lo que Peirone propone es explorar lo que llama "crisis de la narración" tomado como un:

> "desencuentro epistémico con la sociedad informacional –entendida como el orden social emergente que resulta de las nuevas pautas de organización tecnosocial" (Peirone; 2024;19)

Hay, en este planteo, una relación estrecha, casi de constitución solidaria entre lo que el autor llama narrativa logocéntrica y escritura:

> "Es, para dimensionar su potencia, la matriz comunicacional sobre la que se montó el proyecto cultural de Occidente, y de cada uno de los géneros en que se desagregaron la sistematización, la propagación, la institucionalización y la reproducción de la episteme dominante. Se podría decir que la *paideia* fue la versión laica de la voz sin cuerpo que en las religiones monoteístas concentraba a la autoridad suprema y a la moral universal; pero en este caso, también, generó las condiciones de posibilidad: 1) para que los sujetos dicentes adoptaran la narrativa lógica como propia, y, posteriormente, 2) para que la reafirmaran a través de la escritura." (Peirone; 2024; 89-90, subrayado en el original)

La clave de esa apoyatura entre narrativa y escritura es cómo se desprende de la naturaleza por la disposición *lineal* de sus componentes. En la naturaleza las cosas coexisten de manera simultánea, en el *logoescritural*, que conforma el orden cultural, se impone la linealidad como artificio, la unidireccionalidad.

Esta linealidad remite a la idea de *secuencia*, de *serie*, una cosa detrás de otra, y con ello de *trayecto* o *trayectoria*. Peirone ve en esas nociones el embrión de una particularmente competente a partir de la Ilustración y ya dominante una vez consolidado el capitalismo:

la idea de progreso. La historia, como narración, pero también como disciplina naciente, se estructura a partir de esa idea. Esto mismo está indisolublemente ligado a relaciones de dominación, los Estados modernos también se nutren de esas mismas nociones:

> "Entrando en la modernidad, después de un largo período en el que las abadías acopiaron el conocimiento, la lectoescritura se convirtió en un instrumento de los Estados nacionales para: homogeneizar al ciudadano, formar (disciplinar) al trabajador que demandaba el capitalismo y desarrollar las ciencias positivas que proporcionan el dominio técnico de lo común" (Peirone; 2024; 107-108)

La producción de la *narrativa logoescritural* encarna en textos que en cada ámbito adquieren características particulares. Como decíamos anteriormente, en el caso de la escritura estatal, los textos son documentos que pueden ser informativos, explicativos o normativos. Podemos entenderlos, por tanto, como piezas centrales en el dispositivo de poder y conocimiento de esta narrativa dominante.

Qué rasgos podemos atribuir a esos textos, sean del tipo que sean, tomando las categorías de Peirone: coherencia y desarrollo. En cuanto a la coherencia:

> "En el *sistema-logos*, en tanto que hablantes de una lengua, la unidad de sentido con la que más nos relacionamos es la palabra. (…) la palabra no tiene un significado cerrado. Por eso, componer una narración en la escritura alfabética requiere combinar y organizar palabras….de manera tal que logren una *estructura coherente*."(Peirone; 2024; 172; subrayado propio)

La linealidad, como decíamos anteriormente, se halla en la línea de las nociones de trayecto, progreso, a la que podemos sumar la de desarrollo:

> "Un segundo requisito…*es mantener una línea que permita seguir el desarrollo de la narración…La linealidad es una metáfora instrumental que predispone a imaginar un principio y un fin*…La matemática y la narrativa lógica homologaron ese modelo, convirtiendo al trayecto que separa los extremos de una línea en un proceso con vicisitudes"(Peirone; 2024; 173; subrayado propio)

Alrededor de los textos se originan, entonces, una serie de procesos y disputas, que marcan particularmente los siglos XVIII, XIX y XX. Allí cobran sentido dos conceptos que Peirone toma de Vilém Flusser, "textoclasta" y "textolatría":

> "El primero, para indicar el pensamiento fascista que idolatra las imágenes y busca abolir los textos por ingobernables; y, el segundo, para aludir a la idolatría de quienes experimentan, conocen y evalúan al mundo a través de los textos" (Peirone; 2024; 118)

Así, entonces, podemos abordar la cuestión de los desbordes de la escritura estatal a partir de esa tensión entre esos dos extremos que, bien se afirman en ella o la niegan de la manera más rotunda.

¿Abandono de la escritura? ¿Abandono de la argumentación?

Ahora bien, podemos interrogarnos acerca de cómo es que emerge esta nueva narrativa social si, como veíamos, la narrativa logoescritural se hallaba fuertemente estabilizada tanto en el sentido social, esto es, como lógica de intercambio y estructuración de las

relaciones en la sociedad, y también, solidariamente, en el sentido político, en tanto que el Estado no sólo aparecía en los últimos tres siglos como garante, sino también como promotor y productor de ella misma.

Peirone explica este pasaje, que aún está en curso, como un fenómeno endogenerado en el propio universo logocéntrico, en virtud del despliegue aumentado de las tecnologías de información y comunicación, en sintonía con las propias observaciones de Oszlak a las que hacíamos referencia anteriormente:

> "Pero si vamos un poco hacia atrás, veremos que mientras el universo digital anabolizaba su musculatura mejorando el alcance y las potencialidades del dispositivo logocéntrico, se produjeron dos trayectos sociotécnicos de internet que escalonaron y escalaron el rol de los usuarios, generando las condiciones de posibilidad para una nueva lógica relacional y el surgimiento de una narrativa social divergente" (Peirone; 2024; 137)

Peirone toma prestado el término de diseminación de Derrida para ilustrar el modo en que esa expansión se va produciendo:

> "se convirtió en el rasgo que caracteriza a la operatoria de la narrativa relacional, lo cual permitió el desarrollo de su impronta audiovisual, técnica, fragmentaria, efímera y rizomática." (Peirone; 2024; 143)

La narrativa emergente, entonces, se monta sobre ese rasgo, el de la diseminación y le suma otro, el de la multiplicidad. Ello le da a esa narrativa, según Peirone, un carácter ocasional. Estas características sumadas, comportan una "renuncia a la linealidad", a la producción de series narrativas:

> "la socialización del protocolo de transferencia a través de la www convirtió al hipertexto en una nueva lógica del sentido, en la que –a diferencia de lo que ocurre desde el surgimiento de la escritura- *ya no hay linealidad*, sino multidireccionalida y dimensiones conectadas; la adopción de la Web 2.0 generó una instancia de interoperabilidad basada en una ampliación de la interacción, en una vertiginosa producción de *contenidos no mediados* y en el robustecimiento de la cultura colaborativa. Tres elementos que alteraron la relación dialéctica entre objeto, individuo y comunidad" (Peirone; 2024; 138; subrayado propio)

Una narrativa con tales rasgos supone para el autor un paulatino abandono de la escritura, apoyada en la linealidad como fundamento:

> "Por eso el desplazamiento de la cultura escrita a mano de una nueva matriz narrativa –en la que convergen la cultura audiovisual, la hipertextualidad y la multimedialidad- impacta en la vida cultural, educativa, política, jurídica y laboral que heredamos de la modernidad" ((Peirone; 2024; 122)

Qué rasgos atribuir a esta nueva narrativa que abandona la escritura, según Peirone: a la ya explicitada ocasionalidad, debemos sumar la impulsividad y la ausencia de fundamentos y pruebas empíricas. Un disparo certero al corazón de la argumentación:

> "Esto, sin ser la única causa, contribuyó fuertemente a propagar una *comunicación impulsiva*, confrontativa, nerviosa y estridente que propendía a: l) buscar golpes de efecto (…); ll) discutir temas sensibles de manera enérgica (….) que *prescinden de fundamentos y naturalizan la falta de pruebas* o fundamentos sobre cualquier cosa que se diga" ((Peirone; 2024; 157; subrayado propio)

Siguiendo el hilo de estas consideraciones podemos entrar en las derivaciones que proponemos sobre la escritura estatal y sus textos.

El caso del DNU 70/23

¿La impulsividad al texto?

Decíamos anteriormente sobre algunos de los rasgos característicos de la comunicación en la narrativa emergente, Peirone señala en particular su carácter "confrontativo". La impulsividad, la ausencia de fundamentos, también.

Se nos ocurre que una pieza documental que puede ser asociada a esta nueva narrativa es el texto del decreto de necesidad y urgencia promulgado por el poder ejecutivo argentino en diciembre de 2023, ni bien asumido el gobierno. Sin pretender un análisis en términos jurídicos, tomando como referencia a algunos de los comentarios realizados oportunamente por diversas organizaciones que contestaban las pretensiones de la norma, pareciera un buen ejercicio poner en discusión algunas de las cuestiones que pueden enfocarse desde el punto de vista del análisis del texto.

En relación con los conceptos generales de la norma se han señalado de manera crítica algunos asuntos en particular. Tomamos en este caso los análisis realizados por dos organizaciones, Argentina Humana y el Centro de Estudios Legales y Sociales, y por tres académicos del área de Derecho Social de la Escuela de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA).

En general, hay una coincidencia en que en la norma no se ven justificadas las características de "necesidad y urgencia" y que la pretensión sancionatoria del Poder Ejecutivo es ilegal, ya que se arroga facultades por fuera de sus competencias:

> "El DNU 70/2023 flagrantemente no observa los requisitos de procedencia, no solo al no fundar la necesidad y urgencia requeridas sino porque además, regula sobre materia prohibida y excluida de tal mecanismo. (Argentina Humana, 2023)
>
> (…)
>
> Es fácil advertir que no se encuentran acreditados los presupuestos necesarios para el dictado de un DNU ni se trata de un uso de los poderes de emergencia con vocación de transitoriedad. En primer lugar, el PEN no brinda ningún argumento convincente para justificar por qué reformas de tal magnitud no pueden esperar a ser tratadas en el Congreso, más aún cuando podía convocar a sesiones extraordinarias y enviar los proyectos de ley. En segundo lugar, las modificaciones no son coyunturales, ni están destinadas a paliar una supuesta situación excepcional, sino que tienen carácter de normas permanentes. (CELS, 2023)
>
> (…)
>
> El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) como herramienta legislativa, tal cual lo afirmado, solo es posible, o al menos es lo que se creía, por "situaciones excepcionales, se hiciere imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos…". Es decir que la herramienta del DNU únicamente puede ser utilizada en aquellas situaciones de extrema gravedad, las que pueden llegar a poner en riesgo la organización política

del país". (De Manuele, Judurcha y Borruto, 2023)

En segundo lugar, los comentarios críticos señalan la vastedad de las materias abordadas en la norma y la cantidad de leyes que se ven comprometidas por este decreto:

> "Es una reforma normativa masiva, porque abarca una multiplicidad de temáticas, y sistémica porque introduce modificaciones sustanciales que tienen pretensión de perdurar. La decisión política fue hacer cambios normativos de raíz —un cambio de régimen— evitando la discusión legislativa, que nada impedía que pudiese ocurrir. De hecho, pocos días después el gobierno convocó a sesiones extraordinarias y atoró al Congreso con otra mega reforma. Esta estrategia de shock pretende evitar el debate parlamentario y la discusión pública de las reformas. [...] El DNU N° 70/2023 deroga leyes, a otras las deroga parcialmente o las modifica. Se trata de leyes que afectan derechos humanos como la vivienda, la salud, el trabajo y el ambiente. [...] El DNU vulnera por completo estos principios: pretende imponer una reforma masiva y sistémica de las normas que regulan casi todos los aspectos de nuestra vida y restringe derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales con rango constitucional. El DNU debe ser rechazado por su inconstitucionalidad e incompatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). (CELS, 2023)"

> "En efecto, es así que a modo de "tsunami" se pretenden derogar y/o modificar más de un centenar de disposiciones normativas que fueron elaboradas al calor de prolongados debates que concluyeron con alguna forma de consenso para su aprobación. [...] La cuestionada norma está distribuida en un total de XVI capítulos, los que se hallan integrados por 366 artículos, que se distribuyen de la siguiente forma: Declaración de emergencia (art. 1), desregulación (art. 2), inserción en el mundo (art. 3), materia comercial (art. 4 y ss.), reforma del estado (art. 36 y ss.), laboral (art. 53 y ss.), comercio exterior (art. 98), bioeconomía (art. 154), energía (art. 171), aerocomercial (art. 178), justicia (art. 249), salud (art. 264), comunicación (art. 326), ley del deporte (art. 331), ley general de sociedades (art. 346), turismo (art. 348), registro automotor (art. 351). Tal cual se puede observar de la mera lectura de sus titulares, la norma intenta modificar y/o derogar instituciones diversas, desde la reforma del estado al patentamiento vehicular, pasando por materia laboral, comercial, sociedades anónimas en el fútbol, de la bioeconomía, y siguen. Lo insólito es que todo ello bajo el mismo fundamento y necesidad, "la urgencia", y con un mismo objetivo: conjurar el grave riesgo de un deterioro aún mayor y mucho más grave de la situación social y económica". (De Manuele, Judurcha y Borruto, 2023)

Para abrir paso a un análisis que se centre en el texto de la norma, rescatemos algunas de las expresiones presentes en los párrafos citados, que ya preanuncian algunas cuestiones. Nos referimos en particular a la idea, explícita en el documento de Argentina Humana, de que no hay verdadera fundamentación (centrada en la cuestión de las características de "necesidad y urgencia"). Ante la "masividad" de los asuntos que se tramitan en el decreto, se insiste en la idea de "imposición" y de "shocks", esto es, el carácter confrontativo. Y, finalmente, la expresión que usan De Manuele, Judurcha y Borruto, al referirse a esa masividad como "tsunami", con lo que transmiten de una manera clara la violencia y grado de afectación de la realidad que se deriva de la norma.

Como se dice en varios documentos, no se fundamenta (argumenta) la situación de excepcionalidad que legitimaría la condición de "necesidad y urgencia", sino que,

justamente, se trata de crear, a partir del decreto, una situación de excepcionalidad que abriría paso a la configuración de nuevas condiciones políticas, económicas y sociales.

Para puntualizar una observación centrada en el texto, nos valemos del trabajo de Héctor Pérez Bourbon, *Calidad legislativa*, particularmente del punto que trata de la elaboración-redacción y el tratamiento textual de la legislación. En dicho texto se enumeran aspectos del proceso:

> "Los autores que han tratado este tema en Argentina distinguen cuatro componentes o cuatro pilares básicos de la técnica legislativa: a) la estructura del dispositivo normativo, b) el estilo y la redacción normativos, c) la dinámica de la ley y de la legislación y d) la lógica de los sistemas normativos. Cada uno de ellos apunta a un aspecto específico en la correcta formulación de un texto legal. El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ley y de las normas que la integran. La correcta división de la ley en agrupamientos menores (capítulos, títulos, partes, secciones), el poner un nombre a la ley y a cada uno de los agrupamientos, el colocar un epígrafe a cada artículo facilita ese acceso. Una buena estructura permite construir un índice de la ley, mediante el cual el usuario, sea o no profesional, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita" (Pérez Bourbon, 2020, 68-69)

Pérez Bourbon apunta que, a diferencia de la experiencia internacional de otros modos de estructuración de la ley, como la española, por ejemplo, en las que cada artículo puede comprender varias normas, en la tradición legislativa argentina cada artículo debe contener una sola norma. Este punto parece significativo, en relación con lo que anteriormente se señalaba sobre la diversidad de materias y el carácter masivo y de shock de este DNU. Este punto se vuelve más crítico aún, al considerar lo que el autor define como "las reglas referidas a la lógica de los sistemas normativos", en la medida que, con su aplicación, se busca evitar la aparición de lagunas, contradicciones y redundancias. Cuestión, esta última, que el calificativo de "tsunami" pone, al menos, en duda.
El autor ubica como uno de los puntos más relevantes la redacción del texto legislativo[31].

> "Ya había adelantado, al hablar de la recepción de la demanda social, que los proyectos de ley y las leyes en general contienen dos elementos perfectamente distinguibles, aunque se presenten inescindiblemente unidos: el contenido jurídico y el texto que lo contiene. Muchas veces en la tarea parlamentaria se privilegia el acuerdo sobre el contenido y se descuida la traducción de ese contenido a un texto escrito, olvidando que lo que quedará finalmente aprobado, publicado y conocido por la población será sólo el texto escrito" (Pérez Bourbon; 2020; 59)

Pérez Bourbon apunta a la literalidad de la norma, advirtiendo las consecuencias políticas, sociales e institucionales que procedan de una interpretación del texto que descuide su proceso de elaboración. En ese sentido, señala:

> "En primer lugar, es necesario que el texto escrito sea un fiel reflejo de la decisión que quiso tomarse. Muchas veces una palabra mal utilizada, un signo de puntuación faltante o sobrante producen que lo que realmente dice el texto sea diferente de lo que se quería decir.

[31] En este trabajo tendemos a homologar el término "normativo" con el de "legislativo", aunque no se nos escapa que no son lo mismo, siendo que el segundo remite a un rango superior de la norma, que no necesariamente está en el primero.

> (…)
> Además, la ley debe ser suficientemente precisa en cuanto a qué es lo que prescribe. Es éste un defecto muy frecuente en la legislación. Se escribe de una manera tal que puede interpretarse del modo que requiere la decisión política adoptada pero no se advierte que, además, puede haber otras interpretaciones. Si el texto permite más de una interpretación es el juez quien dirá cuál es la interpretación válida, con las consecuencias ya señaladas en relación con la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley
> (…)
> Por otra parte, la claridad del texto[32] normativo es también de fundamental importancia. No debemos olvidar que las leyes, para poder ser cumplidas por la población, deben poder ser comprendidas por ella. Si el texto es oscuro, difícil de comprender, se está atentando contra la posibilidad de una percepción sencilla de su contenido por parte de la ciudadanía (…)
> Por último, el texto normativo debe ser conciso. En castellano, como en cualquier otro idioma, el sentido de una frase es mayor que la suma de los sentidos individuales de las palabras; el orden en que están colocadas aumenta el significado total. (…) el exceso de palabras en un texto legal conspira contra su precisión y, muchas veces, contra su claridad" (Pérez Bourbon, 61-62-63-64, subrayado propio)

Nos proponemos, a continuación, hacer una breve consideración que ponga a prueba los requisitos de precisión, claridad y concisión. Lo haremos utilizando los vistos y considerandos de la norma, sin adentrarnos en sus títulos y artículos, para los que remitimos a los análisis citados. Tomamos los vistos y considerandos, entendiendo que se trata de la parte no resolutiva del texto que da cuenta de los antecedentes normativos y de las razones o motivos de la decisión[33].

Enfocarnos en esta parte del texto busca poner en primer plano la cuestión argumental, los fundamentos de las decisiones, elementos que, según hemos visto, se hallan en entredicho, si seguimos la línea analítica desarrollada por Peirone

En primer lugar, nos encontramos con un en texto que presenta el punto unificado, es decir, no se hallan diferenciados los vistos y considerandos. Si bien podría ser que hubiera antecedentes de este tipo de presentación, debe señalarse la dificultad que supone su lectura. Puede interpretarse que al ser una norma que especialmente se ocupa de suprimir leyes enteras o artículos de algunas leyes, o bien incisos de algunos artículos, no tiene sentido detallar los antecedentes normativos en la medida en que van a ser removidos. Sin embargo, el hecho de que vistos y considerandos no se diferencien opaca, en la lectura, la identificación de las razones que movilizan la decisión estatal.

En segundo lugar, en referencia a la concisión, esta parte del texto presenta un poco más de diez páginas, lo que permite adelantar el incumplimiento de ese requisito. La consideración de cada una de las frases nos afirma más en ello. Aplicamos a esta parte lo que refería Pérez Bourbon para el articulado, "el exceso de palabras en un texto legal

[32] Respecto de la claridad, además, Pérez Bourbon apunta la formación de la RED DE LENGUAJE CLARO", que promueve para el Estado y demás instituciones, el uso de un modo de comunicación que facilite el acceso y la comprensión a documentos y actos públicos para toda la ciudadanía.

[33] Manual de Estilo Dirección de Gestión Documental del Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación. Argentina v. 03 (jun-2019). Seminario de Redacción Administrativa. Mgtr. Elisa Verónica Seguí - UNS. 2016 y 2017: Consideración Gestión Anual CSU 2016. Anexo II. Modelo de Redacción de Resoluciones

conspira contra su precisión":

> Que es preciso recordar que el artículo 1197 del Código Civil redactado por Dalmasio VÉLEZ SARSFIELD, que estuvo vigente desde 1869 hasta 2015, establecía que "Las convenciones hechas en los contratos forman para la partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma". Este precepto, profundamente liberal, fue a lo largo de los años socavado por sucesivas teorías regulatorias que descreyeron de la capacidad de los individuos para determinar su propio destino, y que el Estado estaba en mejores condiciones que las personas para saber lo que necesitaban. (pag 11)

La referencia a una modificación practicada en el Código Civil viene acompañada por su caracterización como liberal ("profundamente liberal" sic.), al tiempo que con una contestación negativa respecto del papel del Estado, incluso a una concepción de carácter filosófico respecto de su relación con "los individuos". Señalamos esto, dado que en el texto se repiten las consideraciones de esa naturaleza en la redacción, tanto cuando se consideran principios abstractos, como cuando se referencia a materias específicas.

En el siguiente párrafo vuelve a producirse una definición de similar carácter

> Que con el fin de corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina y conjurar el grave riesgo de un deterioro aún mayor y mucho más grave de la situación social y económica, se debe reconstruir la economía a través de la inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales que impiden su normal desarrollo, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio mundial (p 6, subrayado propio)

El texto aparece plagado de adjetivos en general, otro de los elementos que le restan concisión y también claridad a los asuntos de que se tratan:

> Que el comúnmente conocido como "cepo cambiario", otra herencia nefasta de la administración anterior, no solo constituye una pesadilla social y productiva, porque implica altas tasas de interés, bajo nivel de actividad, escaso nivel de empleo formal y salarios reales miserables que impulsan el aumento de pobres e indigentes, sino que produjo un sobrante de dinero en la economía que hoy es el doble de lo que se registraba en los momentos previos a la implementación del plan impulsado por el ministro Celestino Rodrigo, conocido como el "Rodrigazo". (p 6)

En el párrafo que antecede tenemos la caracterización de "nefasta"[34] respecto de los resultados de la gestión anterior, al tiempo que califica como "pesadilla" sus consecuencias. Adicionalmente, vuelve sobre una referencia histórica, en este caso el "Rodrigazo" de 1975. En el siguiente, volvemos a ver la adjetivación, esta vez el término utilizado es "aterrador":

> Que este número aterrador implica una inflación del 52% mensual; hoy mismo la inflación de acuerdo con estimaciones privadas, oscilará entre el 20 y el 40 por ciento mensual para los meses entre diciembre y febrero. (p 7)

En igual sentido crítico al que lo hacemos, Alejandro Slokar, en un artículo del periódico Página 12, refiriendo a alguna de las "piezas" jurídicas del actual gobierno argentino, afirma que:

[34] El mismo término es utilizado en la página 11 para referir a la propia Ley de Alquileres N° 27.551

> "En la jungla del lenguaje público contemporáneo, pocas especies son tan peligrosas como la del adjetivo grandilocuente usado sin freno." (Slokar, P/12)

Esa parte del decreto no se priva, tampoco, de consideraciones de carácter "teórico", proveniente de la disciplina económica, como si se tratara de otro tipo de texto:

> Que, de esta manera, se pondría fin tanto al déficit fiscal como a la emisión de dinero necesaria para financiarlo y, con ello, a la única causa de la inflación empíricamente cierta y válida en términos teóricos. (p 6)

Podemos decir que, para concluir el punto, si se miran los vistos y considerandos, es difícil argumentar a favor de la presencia de los requisitos de concisión, claridad y precisión.

Sí, en cambio, el ánimo que impulsa su sanción y la naturaleza apodíctica de sus caracterizaciones, quedan plasmadas en su redacción. Si bien, el texto reclama en varias oportunidades el reconocimiento de su carácter fundado, lo que sobresale es su tono enérgico e imperativo.

Conclusiones: El Estado en la era emocional

> "…es una línea roja civilizatoria. Cruzarla, incluso con la excusa del 'ingenio' del discurso, es un acto de demolición democrática. Y lo más peligroso es que, una vez dinamitada, esa línea no se reconstruye con facilidad: la historia demuestra que el abuso de las palabras abre la puerta del abuso del poder. Todos, pero más aún las autoridades más encumbradas, guardan el deber de cuidar las palabras con la misma responsabilidad con la que debe custodiar la Constitución Nacional." (Alejandro Slokar, 2025)

Con la misma libertad con que hemos trabajado en nuestros epígrafes, nos animamos a caracterizar este momento histórico a partir de uno de los rasgos destacados por Peirone respecto de la nueva narrativa emergente, reemplazando momentáneamente la descripción de Oszlak de lo exponencial.

Podrá afirmarse que, por provenir del discurso académico, este texto "sangra por la herida" (narcisista?) de aquello que, aparentemente se ha puesto en cuestión; y que además corre el riesgo de "hablarse a sí mismo":

> "A lo largo del siglo XX, el dispositivo escritural que le había proporcionado autoridad al decir científico y legitimidad a la academia se volvió cada vez más endogámico" (Peirone; 2024; 189; subrayado propio)

Si seguimos el hilo que propone Peirone, no podemos más que reconocer que aquello que daña el tejido de las instituciones académicas no se agota allí, sino que implica un cuestionamiento más radical al orden político en que se ha desarrollado la vida de nuestros países desde el siglo XVIII:

> "Durante tres mil años, Occidente construyó el valor aplicativo, procedimental, pedagógico y social del conocimiento como un pilar fundamental de la dinámica logocéntrica y, consecuentemente, de un modelo de poder. Por eso los sectores conservadores, donde habitualmente pulula la aristocracia, nunca dejaron de

> robustecerlo y –al mismo tiempo- de retacearlo, sobre todo para el gran público. El epítome de esa concepción y sus correspondientes disputas se alcanzó en el siglo XVlll, con el enciclopedismo y el modo en que la Revolución Francesa estructuró las bases organizativas y administrativas del Estado Moderno como un proyecto político-cultural" (Peirone; 2024; 195)

El capitalismo está cambiando, haciendo pensar, incluso, que nos hallamos frente a otro sistema o régimen de dominación (vgr. "tecnofeudalismo"; Varoufakis, 2023). Como fuere, esto pone en tensión al conjunto de instituciones que forman parte del sistema, entre las que el Estado cumple un papel central, tal como apuntábamos en el comienzo de este texto:

> "De hecho, hoy el valor del conocimiento se ha relativizado frente a la capacidad de conectar y articular elementos que, sin importar su naturaleza, generan sentido, entendimiento y aprendizaje, pero que *no se condice con la estructura institucional de los Estados modernos*." (Peirone; 2024; 200; subrayado propio)

Pareciera que es posible decir que, de la mano de las transformaciones que apunta Peirone, ya no se trata de "soltar la lengua estatal", al decir de Gambarotta, sino de cortarla. Enmudecer al Estado. ¿Cómo?

Apostando a la impulsividad de la comunicación, a la ausencia de mediación de los contenidos que se producen, a la prescindencia de fundamentos y de mostración de pruebas, al abandono de la escritura con sus características de linealidad y coherencia. Como salido de la frase hobbesiana que citábamos en el comienzo, una escritura que "*por medio de extrañas y ásperas palabras sofoca su entendimiento, necesariamente trastorna al pueblo, y o bien ahoga el Estado en la opresión".*

Enmudecer al Estado por el desplazamiento total de la argumentación.

En el final de la Introducción de *El Estado en la era exponencial*, Oszlak, habiendo planteado las coordenadas de lo que aparece en el horizonte de la era exponencial, hace una convocatoria que reintroduce al "ausente"

> "El hecho es que para que las cosas ocurran de uno u otro modo, hay un actor social insustituible a la hora de propiciar, conducir, regular o impedir que se produzcan los impactos y consecuencias sociales del cambio tecnológico en ciernes. Ese actor es el Estado. Su papel sería crucial para que el poder combinado de la industria y el establishment científico-tecnológico pudiera encausarse en una dirección que aprovechara las ventajas de la innovación y evitara sus negativas consecuencias sobre el bienestar e interés general de la sociedad." (Oszlak; 2021; 26)

Su "convocatoria" es al Estado, sí, pero también a organizaciones sociales y políticas, que impidan el crecimiento de la desigualdad social y la dependencia tecnológica, no sólo respecto de los países centrales, sino también de las "poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación".

Una alianza política, como la que proponía Gambarotta entre poesía y política. Probablemente, en ese proceso, también esos mismos actores, Estado y organizaciones sociales y políticas, puedan encontrar las claves de su propia transformación y con ello el pasaje del desborde actual a una nueva (a)ventura.

Referencias

Argentina Humana. (2024). *Análisis del DNU 70/23*. https://argentinahumana.com.ar/u/1/analisis-dnu.pdf

Biblioteca del Congreso de la Nación. (2023). *Dossier legislativo. Edición especial: Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023: Bases para la reconstrucción de la economía argentina* (Año XI, N.º 278).

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. (2024). *Sobre el DNU 70/2023*. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/01/20240108

Dalmaroni, M. (2006). La providencia de los literatos: Escritores argentinos y Estado durante la modernización (1888–1917). *Iberoamericana*, *6*(21), 7–24. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9050/pr.9050.pdf

De Manuele, A. N., Judurcha, P., & Borruto, J. (2024). *Algunas consideraciones sobre el DNU 70/23*. https://www.aadtyss.org.ar/files/documentos/4540

Freud, S. (1996). El malestar en la cultura. En *Obras completas* (Tomo III). Biblioteca Nueva. (Obra original publicada en 1930)

Hobbes, T. (2005). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (M. Sánchez Sarto, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1651)

Hood, C., & Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (2021). *El Estado en la era exponencial*. INAP.

Peirone, F. (2024). *El fin de la escritura*. Fondo de Cultura Económica.

Pérez Bourbon, H. (2020). *Calidad legislativa: Un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento*. Konrad Adenauer Stiftung.

Slokar, A. (2025, 10 de agosto). Dinamitando la última frontera. *Página/12*, 4.

Varoufakis, Y. (2023). *Tecnofeudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Ariel.

Capítulo 16

Narrativas antiestatales y legitimidad de la planificación estratégica

Por: Lorena González Molina[35]

Resumen

El capítulo examina cómo las narrativas antiestatales condicionan la legitimidad y el sentido de la planificación estratégica. Desde el Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) y el Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), junto con el análisis discursivo de Hajer y contribuciones latinoamericanas recientes, se argumenta que estas narrativas no constituyen discursos secundarios sino marcos interpretativos que configuran percepciones colectivas, redefinen problemas públicos y erosionan la autoridad estatal para construir futuros compartidos. A través de genealogías condensadas y estudios de caso en Argentina, América Latina y Europa, se ilustran los efectos de relatos que presentan al Estado como ineficiente, costoso o irrelevante. El capítulo concluye que la planificación estratégica debe ser comprendida como una práctica simultáneamente técnica y narrativa: su eficacia depende no solo de la calidad de los planes, sino de la capacidad estatal para disputar marcos interpretativos, reconstruir confianza institucional y proyectar horizontes colectivos en contextos de alta conflictividad discursiva.

Palabras clave: planificación estratégica · narrativas antiestatales · Enfoque Narrativo de políticas públicas · legitimidad estatal · políticas públicas

Abstract

This chapter examines how anti-state narratives shape the legitimacy and meaning of strategic planning. Drawing on the Narrative Policy Framework (NPF) and the Narrative Policy Analysis (NPA), together with Hajer's discursive analysis and recent Latin American contributions, it argues that such narratives are not peripheral discourses but interpretive frameworks that configure collective perceptions, reframe public problems, and undermine state authority in the construction of shared futures. Through condensed genealogies and case studies from Argentina, Latin America, and Europe, the chapter illustrates the effects of narratives that portray the state

[35] Doctoranda en Educación Superior y Magíster en Administración Aplicada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, institución en la que también obtuvo el título de Contadora Pública. Cuenta además con un Professional Certificate en Normas y Certificaciones para la Sostenibilidad (Universidad de Salamanca) y con formación como Coach Ontológica Profesional certificada, avalada por la International Coaching Federation (ICF). Es consultora especialista en planificación estratégica con amplia trayectoria en el ámbito público argentino. Se desempeña como docente e investigadora en universidades públicas y privadas, entre ellas la Universidad Abierta Interamericana y la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, institución en la que actualmente dirige proyectosextensionistas orientados a fortalecer la articulación entre academia y sociedad y a promover la transferencia de conocimiento. ORCID: 0009-0004-2907-6428.

as inefficient, costly, or irrelevant. It concludes that strategic planning must be understood as both a technical and a narrative practice: its effectiveness depends not only on the quality of plans, but on the state's capacity to contest interpretive frames, rebuild institutional trust, and project collective horizons in contexts marked by high discursive conflict.

Keywords: strategic planning · anti-state narratives · Narrative Policy Framework · state legitimacy · public policy

1. Introducción

La planificación estratégica suele concebirse como una herramienta técnica para orientar la acción pública en escenarios complejos. Sin embargo, en las últimas décadas su legitimidad se ha visto crecientemente disputada por narrativas que cuestionan el papel del Estado en la conducción del desarrollo. Estas narrativas no se reducen a críticas coyunturales: instalan sentidos comunes que representan al Estado como ineficiente, lento o corrupto y que erosionan las bases simbólicas necesarias para sostener proyectos colectivos de largo plazo.

El avance de discursos neoliberales, junto con ciclos de crisis recurrentes y escándalos institucionales, ha reforzado la idea de que la planificación estratégica es un ejercicio burocrático, rígido o desconectado de las urgencias sociales. A ello se suman narrativas tecnológicas y empresariales que adjudican la innovación al sector privado y relegan al Estado a un rol reactivo. Estas narrativas no son homogéneas: como muestra el prefacio metodológico de este volumen, pueden clasificarse en al menos seis familias —económico-liberales, populistas antiestatales, tecnocráticas, financieras/fiscales, securitarias y culturales/identitarias— que se superponen y retroalimentan según los contextos nacionales. La planificación estratégica es un campo en el que varias de estas familias convergen simultáneamente, lo que hace de ella un objeto especialmente sensible a la disputa narrativa.

El propósito de este capítulo es mostrar, mediante el doble lente del ENPP y el ANPP, cómo estas narrativas afectan el rol, la legitimidad y la práctica de la planificación estratégica contemporánea, y cómo esta herramienta puede recuperar relevancia en escenarios de fuerte disputa discursiva.

2. El enfoque narrativo como marco para comprender la planificación

Las políticas públicas se constituyen como prácticas discursivas que producen significados, organizan interpretaciones colectivas, estructuran conflictos y legitiman cursos de acción. En este proceso, las narrativas cumplen un papel central: definen qué problemas adquieren relevancia, delimitan los actores que participan en su resolución y proyectan horizontes de futuro que orientan la acción estatal. En este marco, la planificación estratégica trasciende la programación técnica y se convierte en un espacio donde lo simbólico y lo técnico se entrelazan. Como recuerda Fischer (2003), las políticas públicas se sostienen en relatos que determinan qué problemas adquieren relevancia, qué soluciones se consideran legítimas y qué actores son reconocidos. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica se convierte en un terreno narrativo en el que el Estado disputa su autoridad frente a relatos que buscan deslegitimarlo.

2.1 Narrativas y poder interpretativo

Como advierte Fischer (2003), el lenguaje es constitutivo de la política. Los discursos producen significados que orientan la percepción social sobre qué problemas existen, cómo deben leerse y

qué soluciones resultan razonables. En este sentido, toda planificación estratégica implica un ejercicio narrativo: la construcción de un relato que articula un diagnóstico, una dirección de cambio y un horizonte deseado.

El poder interpretativo del lenguaje es central. Hajer (1995) subraya que las políticas públicas son el resultado de luchas por la hegemonía discursiva. Esto significa que no basta con tener datos o diagnósticos: lo que importa es cómo se narran esos datos y qué marco interpretativo logra imponerse. En narrativas antiestatales, el Estado aparece como villano, incapaz de garantizar bienestar. Esta construcción discursiva condiciona la percepción social y obliga a la planificación estratégica a responder no solo con argumentos técnicos, sino con relatos capaces de recuperar legitimidad.

Cuando las narrativas antiestatales configuran al Estado como villano, esa representación orienta la manera en que la sociedad interpreta cada acción pública. En este marco, la planificación estratégica requiere sostenerse en dos dimensiones inseparables: la consistencia técnica y la construcción narrativa. La primera asegura viabilidad y coherencia en los objetivos; la segunda disputa el sentido de la acción estatal frente a relatos que buscan deslegitimarla. Una política de infraestructura, por ejemplo, no se percibe únicamente como un conjunto de inversiones y plazos, sino como un relato que vincula la acción estatal con la ampliación de derechos y la integración social. La legitimidad de la planificación depende de que la ciudadanía reconozca en esas acciones no solo eficiencia administrativa, sino también un horizonte de bienestar colectivo; allí reside, en última instancia, la fuerza interpretativa del Estado.

2.2 El aporte del ENPP y el ANPP

Antes de aplicar estos marcos al análisis de la planificación estratégica, conviene precisar qué aporta cada uno y en qué se distinguen, dado que no todos los lectores de este capítulo habrán tenido acceso al prefacio metodológico del volumen donde se los presenta con mayor extensión.

El Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), es un marco analítico sistemático que permite descomponer cualquier narrativa política en sus elementos constitutivos: héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Su premisa central es que los discursos políticos no son meras opiniones, sino historias con arquitectura reconocible que moldean la percepción ciudadana y condicionan el ciclo de políticas públicas. Aplicado al estudio de la planificación estratégica, el ENPP permite identificar con precisión cómo se construye narrativamente la imagen del Estado planificador: en los relatos antiestatales, el Estado ocupa sistemáticamente el lugar del villano improductivo, el mercado o el emprendedorismo encarnan el rol de héroe, y la ciudadanía queda ubicada como víctima de la supuesta ineficiencia estatal. Esta arquitectura narrativa no solo define roles simbólicos, sino que instala un marco interpretativo donde la planificación pública es deslegitimada al quedar asociada con burocracia excesiva, rigidez y resistencia a la innovación, desplazando la confianza hacia actores privados y erosionando la autoridad estatal.

El Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), formulado por Roe (1994), proviene de una tradición distinta, más interpretativa y pragmática. Su interés central no es descomponer la arquitectura de los relatos, sino comprender cómo funcionan las narrativas en situaciones de alta incertidumbre e irresolución política, donde el conflicto discursivo no puede cerrarse con datos técnicos sino con relatos que estabilicen la acción colectiva. El ANPP distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas: las primeras instalan el marco interpretativo

hegemónico; las segundas lo disputan desde posiciones alternativas; y las terceras operan como dispositivos de orden superior capaces de trascender la polarización y orientar el debate en términos más amplios. Cuando las narrativas dominantes son antiestatales, esta simplificación deja de ser un recurso de orientación y se convierte en un factor de desconfianza, amplificando la percepción de fragilidad institucional y limitando la capacidad del Estado para sostener credibilidad. Aplicado a la planificación, el ANPP permite rastrear no solo qué narrativas dominan en cada contexto, sino qué contranarrativas logró o no articular el Estado, y qué metanarrativas ordenaron estructuralmente el campo de disputa.

Ambos marcos se complementan: mientras el ENPP ofrece precisión analítica para identificar personajes y tramas, el ANPP ofrece profundidad interpretativa para comprender el funcionamiento estratégico de los relatos en contextos de conflicto. Usados en conjunto, permiten tratar las narrativas antiestatales no como ruido discursivo, sino como los protagonistas reales de la disputa por la legitimidad de la planificación estratégica.

2.3 Disputa discursiva e incertidumbre

Las políticas públicas se despliegan en un terreno de disputa permanente, donde distintos actores compiten por imponer significados y marcos de interpretación. Hajer (1995) advierte que la formulación de políticas implica una lucha por la hegemonía discursiva, en la que las narrativas buscan instalarse como marcos dominantes capaces de legitimar o deslegitimar la acción estatal. El ANPP de Roe complementa esta perspectiva al señalar que las narrativas cumplen una función estratégica frente a la incertidumbre: simplifican problemas complejos y ofrecen marcos de acción que permiten avanzar aun sin certezas plenas.

En este contexto, la planificación estratégica enfrenta un doble desafío: técnico y discursivo. No basta con diseñar planes coherentes desde el punto de vista metodológico; es necesario disputar narrativas en escenarios de alta conflictividad simbólica. La gestión de la incertidumbre se vuelve inseparable de la disputa discursiva: sin relatos que sostengan la acción pública, la planificación corre el riesgo de ser percibida como un ejercicio vacío o irrelevante. La legitimidad del Estado depende, en última instancia, de su capacidad para articular narrativas que reduzcan incertidumbre y proyecten futuros creíbles frente a relatos que buscan debilitarlo.

2.4 Adaptaciones latinoamericanas del enfoque

Las contribuciones recientes en América Latina han recuperado el enfoque narrativo para analizar políticas en escenarios institucionalmente frágiles, atravesados por desigualdades estructurales y crisis recurrentes. Estévez y Páez Arenas (2020) destacan que estas herramientas permiten comprender cómo los relatos configuran la percepción de las políticas públicas en contextos donde las tensiones entre Estado y sociedad civil adquieren una intensidad particular.

En la región, las narrativas antiestatales no se limitan a reproducir discursos globales, sino que se nutren de memorias colectivas de dictaduras, hiperinflaciones, crisis de deuda y procesos de democratización incompletos. Estas experiencias históricas han sedimentado percepciones de ineficiencia, corrupción o fragilidad institucional que condicionan la legitimidad del Estado y, en consecuencia, de la planificación estratégica. Desde el ANPP, estas memorias sedimentadas operan como metanarrativas que estructuran el campo de disputa simbólica: no son solo recuerdos colectivos, sino marcos interpretativos que condicionan de antemano la recepción de cualquier iniciativa planificadora del Estado.
La planificación, entendida como el proceso que busca cerrar la brecha entre la situación actual y

la situación deseada, se convierte en un campo de legitimación permanente. En Argentina, la crisis de 2001 reforzó la narrativa de un Estado incapaz de garantizar estabilidad; en Chile, la exaltación del mercado frente al Estado se vincula con la herencia del modelo neoliberal instalado en dictadura; y en Brasil, los relatos antiestatales se entrelazan con percepciones de corrupción en la gestión pública. Estos ejemplos muestran que las narrativas condicionan la disposición de los actores sociales a colaborar y amplifican la brecha de legitimidad que la planificación debe enfrentar.

Las adaptaciones latinoamericanas del enfoque narrativo revelan que la planificación estratégica no puede desligarse de la disputa discursiva. Su legitimidad descansa tanto en la coherencia técnica como en la capacidad de resignificar experiencias históricas mediante relatos que proyecten futuros creíbles. En escenarios de alta conflictividad, la planificación se transforma en un ejercicio de reconstrucción de confianza, donde la narrativa es tan decisiva como la definición de objetivos.

3. Cómo las narrativas antiestatales erosionan la planificación

Las narrativas antiestatales afectan tanto las condiciones de posibilidad de la planificación como su implementación concreta. Su impacto puede distinguirse en dos niveles: la legitimidad estatal y la práctica planificadora. En el primer caso, erosionan la autoridad simbólica del Estado y desplazan la confianza hacia actores privados o liderazgos personalistas (O'Donnell, 1993). En el segundo, condicionan la dinámica interna de la planificación, reduciendo horizontes temporales, subordinando agendas y limitando la innovación institucional (Mintzberg, 1994; Drucker, 1999).

Harvey (2005) muestra que el neoliberalismo instaló la idea de que el bienestar depende de la iniciativa privada, mientras Jessop (2002) advierte que el Estado no desaparece, sino que se reestructura bajo el capitalismo global. Estas narrativas constituyen un tipo particular de relato político que excede la crítica coyuntural a una política pública o a un gobierno específico, pues cuestionan la legitimidad de la centralidad estatal como principio organizador de la vida colectiva. No se trata únicamente de señalar errores de gestión o episodios de corrupción, sino de instalar un marco interpretativo donde el Estado aparece como un actor intrínsecamente problemático, incapaz de garantizar bienestar o desarrollo. A diferencia de narrativas críticas más acotadas, lo antiestatal opera como un dispositivo estructural de sentido que redefine las coordenadas de lo posible en la relación entre Estado y sociedad, desplazando la expectativa de solución hacia otros actores.

En América Latina, estas narrativas se nutren de memorias de represión durante las dictaduras, de la fragilidad institucional evidenciada en las crisis económicas y de la legitimación del mercado durante las reformas neoliberales de los años noventa. En este marco, la planificación estratégica se ve erosionada no solo en su capacidad técnica, sino en su legitimidad simbólica, al quedar atrapada en relatos que presentan al Estado como un actor intrínsecamente problemático e incapaz de garantizar bienestar colectivo.

3.1 Tipologías y mecanismos de impacto

Las narrativas antiestatales pueden clasificarse en tipologías que permiten identificar sus principales mecanismos de impacto sobre la planificación estratégica. Estas tipologías no son categorías rígidas, sino dimensiones analíticas que muestran cómo distintos relatos erosionan la legitimidad y la práctica planificadora. En correspondencia con las seis familias narrativas

identificadas en el prefacio metodológico de este volumen, se distinguen cuatro dimensiones predominantes en el campo específico de la planificación:

Las narrativas económico-liberales cuestionan el gasto público, exigen austeridad y suponen que la iniciativa privada es más eficiente (Harvey, 2005). Se basan en la idea de que el mercado es más eficiente que el Estado en la asignación de recursos. En la práctica, esto redefine la planificación estratégica bajo parámetros de productividad y competitividad, reduciendo su carácter social y transformándola en un ejercicio de racionalización presupuestaria. Bajo el ENPP, el héroe de estas narrativas es el emprendedor o el gestor privado; el villano, el burócrata planificador; y la víctima, el contribuyente atrapado en la ineficiencia estatal.

Las narrativas políticas populistas instalan la percepción de corrupción estructural, clientelismo o incompetencia, debilitando la capacidad estatal para conducir estrategias de largo plazo. O'Donnell (1993) advierte que en democracias delegativas la legitimidad se desplaza de las instituciones hacia liderazgos personalistas, debilitando aún más la capacidad estatal de sostener estrategias de largo plazo. Estas narrativas erosionan la confianza ciudadana y obligan a la planificación estratégica a incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para recuperar credibilidad.

Las narrativas culturales promueven valores individualistas que contraponen eficiencia y flexibilidad privada frente a rigidez estatal. Se instala la idea de que la innovación y la eficiencia provienen de la iniciativa individual y empresarial, mientras que el Estado es visto como un obstáculo burocrático. Esto debilita la narrativa del Estado como garante de cohesión social y fragmenta la disposición de los actores a colaborar en proyectos colectivos.

Las narrativas tecnocráticas asumen que la innovación proviene naturalmente del sector privado, relegando al Estado a un rol secundario. Jessop (2002) señala que el Estado no desaparece, sino que se reestructura bajo el capitalismo global, adaptándose a nuevas lógicas tecnológicas y financieras. Sin embargo, cuando domina la narrativa de que el Estado es incapaz de liderar procesos de innovación, la planificación estratégica se percibe como obsoleta, rígida y desconectada de los avances tecnológicos.

3.2 Efectos sobre la legitimidad estatal

Cuando las narrativas antiestatales se vuelven dominantes, la planificación estratégica pierde autoridad simbólica. Planes, diagnósticos y metas son percibidos como irrelevantes, voluntaristas o meramente formales. En términos de O'Donnell (1993), la legitimidad se desplaza desde las instituciones hacia liderazgos personalistas, lo cual debilita aún más los procesos planificadores. Este desplazamiento se manifiesta en cuatro mecanismos principales.

El primero es el debilitamiento de la cooperación social. La cooperación social requiere confianza en que el Estado puede coordinar esfuerzos colectivos, pero cuando domina la narrativa de corrupción o ineficiencia los actores sociales perciben que cualquier iniciativa será mal administrada, lo que desalienta la participación y debilita la disposición a colaborar en planes estratégicos. En la crisis argentina de 2001, esta desconfianza se expresó de manera clara: múltiples actores se organizaron en redes informales de ayuda mutua, evitando la coordinación estatal y reforzando la idea de que el Estado era incapaz de sostener compromisos colectivos.

El segundo es la fragmentación de alianzas institucionales. La planificación estratégica depende de alianzas entre el Estado y distintos actores sociales —sindicatos, empresarios y organizaciones

sociales—, pero bajo narrativas antiestatales esas alianzas se rompen porque los actores perciben al Estado como poco confiable y buscan acuerdos fuera de la institucionalidad. Este quiebre se evidenció en los años noventa, cuando las reformas neoliberales en América Latina desarticularon pactos históricos entre el Estado y sindicatos, debilitando la cooperación en políticas de desarrollo y reforzando la idea de que la planificación estatal carecía de legitimidad para sostener consensos duraderos.

El tercero es la erosión de la confiabilidad institucional. Las instituciones estatales son percibidas como incapaces de sostener estabilidad o continuidad, lo que provoca que los planes estratégicos sean vistos como documentos meramente formales, sin capacidad real de ejecución. Esta percepción se profundizó en Europa tras la crisis de 2008, cuando los discursos de austeridad instalaron la idea de que los gobiernos nacionales no podían garantizar políticas sociales sostenidas, debilitando la credibilidad institucional y reforzando la narrativa de un Estado ineficiente y poco confiable.

El cuarto es la reducción del horizonte de largo plazo. La planificación estratégica requiere sostener políticas más allá de coyunturas inmediatas, pero en democracias delegativas la legitimidad tiende a concentrarse en liderazgos personalistas, lo que impone ciclos cortos y debilita la proyección estratégica (O'Donnell, 1993). En este contexto, los planes de desarrollo en América Latina suelen quedar truncos al cambiar gobiernos, ya que la narrativa dominante privilegia resultados inmediatos sobre la continuidad institucional, reforzando la percepción de que el Estado carece de capacidad para sostener proyectos de largo plazo.

3.3 Efectos sobre la práctica planificadora

Las narrativas antiestatales no solo afectan la legitimidad del Estado, sino que también inciden en la práctica planificadora, entendida como el conjunto de procesos mediante los cuales se diseñan, coordinan y sostienen estrategias de acción pública. En este plano, su impacto se manifiesta en dinámicas que alteran la continuidad, la autonomía y la capacidad innovadora de la planificación. Tres de las más significativas son las siguientes.

La reducción de horizontes temporales se produce cuando la incertidumbre y la presión discursiva hacia el corto plazo impiden sostener estrategias estables. La planificación estratégica requiere sostener políticas con visión de futuro, pero las narrativas antiestatales imponen la lógica del corto plazo, presionando por resultados inmediatos y debilitando la continuidad de los proyectos. Mintzberg (1994) advierte que la planificación pierde relevancia si se desconecta de la práctica real y de los contextos cambiantes, lo que se traduce en planes truncos y estrategias que no logran sostenerse más allá de coyunturas urgentes.

La subordinación a agendas externas ocurre cuando la deslegitimación del Estado abre espacio para que organismos internacionales, consultoras privadas o actores corporativos impongan criterios de eficiencia y austeridad sobre la planificación. En este escenario, los planes estratégicos dejan de responder a necesidades sociales y se subordinan a agendas externas, perdiendo autonomía y capacidad de innovación. Ejemplo de ello fueron las reformas estructurales de los años noventa en América Latina, donde la planificación quedó condicionada por lineamientos del FMI y el Banco Mundial.

La pérdida de innovación institucional se produce cuando las narrativas antiestatales, al instalar la austeridad como principio rector, inhiben la creatividad institucional y desalientan la experimentación. Drucker (1999) advierte que el mayor peligro es actuar con la lógica de ayer, lo

que significa que sin capacidad de innovación el Estado queda atrapado en esquemas obsoletos. En la práctica, esto limita la posibilidad de diseñar políticas innovadoras y flexibles frente a crisis sociales y económicas, reduciendo la planificación a un ejercicio rutinario sin capacidad de renovación.

4. Genealogía condensada de las narrativas antiestatales

Las narrativas antiestatales no emergen de manera espontánea: responden a procesos históricos que moldearon la relación entre Estado y sociedad. Cada etapa crítica aportó elementos que consolidaron la desconfianza hacia el Estado y transformaron la manera en que se conciben las políticas públicas y la planificación estratégica.

4.1 Años 70–80: crisis del Estado de bienestar y neoliberalismo emergente

En este período se instala un relato que vincula al Estado con ineficiencia, despilfarro y burocracia excesiva. La crisis fiscal de los Estados de bienestar en Europa y América Latina alimentó la percepción de que el gasto público era insostenible. La planificación estratégica se redefine bajo criterios de disciplina fiscal y control presupuestario, perdiendo su carácter social y transformándose en un instrumento de ajuste. Ejemplo de ello fueron los programas de estabilización en América Latina, que priorizaron la reducción del déficit por encima de la expansión de derechos.

4.2 Década de 1990: reformas estructurales en América Latina

La ola privatizadora consolidó un discurso que idealiza la iniciativa privada y reduce el papel estatal. Bajo el influjo del Consenso de Washington, la planificación se volvió tecnocrática y orientada al mercado, con énfasis en eficiencia y competitividad. El Estado fue narrado como un actor obsoleto frente al dinamismo empresarial, lo que debilitó su legitimidad como garante de bienestar. Las privatizaciones en Argentina y Chile instalaron la idea de que los servicios públicos debían gestionarse bajo lógica empresarial, desplazando la planificación social hacia parámetros de rentabilidad.

4.3 Crisis de 2008 y austeridad europea

La crisis financiera global reforzó narrativas de austeridad que hegemonizaron el sentido común en Europa. Planificar pasó a significar administrar recortes, ajustar presupuestos y contener déficits. La planificación estratégica perdió su carácter prospectivo y se redujo a un ejercicio de racionalización contable. Los planes de austeridad en Grecia y España fueron presentados como inevitables, instalando la narrativa de que el Estado debía limitarse a garantizar disciplina fiscal, incluso a costa de derechos sociales.

4.4 Actualidad: desconfianza institucional y hegemonía tecnológica

Hoy las narrativas antiestatales se expresan en discursos de transparencia, anticorrupción y eficiencia privada, que desplazan nuevamente al Estado como actor central. La hegemonía tecnológica refuerza la idea de que la innovación proviene del sector privado, relegando al Estado a un rol secundario. La planificación enfrenta expectativas contradictorias: debe ser participativa, ágil e innovadora, pero al mismo tiempo austera y disciplinada. En Argentina, bajo el gobierno de Javier Milei, la narrativa antiestatal se radicaliza, presentando al Estado como un obstáculo estructural y proponiendo su reducción drástica, lo que redefine la planificación como un ejercicio

mínimo de coordinación más que como una herramienta de desarrollo. Desde el ANPP, esta radicalización puede leerse como el momento en que la narrativa dominante aplasta las contranarrativas disponibles, dejando a la planificación sin metanarrativa alternativa capaz de sostener su legitimidad.

La genealogía de las narrativas antiestatales muestra que, a lo largo de distintas coyunturas históricas —crisis fiscales del Estado de bienestar, reformas neoliberales, austeridad europea y desconfianza institucional contemporánea— el Estado fue narrado sucesivamente como ineficiente, obsoleto, incapaz o corrupto, lo que obligó a la planificación estratégica a reinventarse en cada etapa: primero como disciplina fiscal, luego como tecnocracia orientada al mercado, más tarde como administración de recortes y hoy como práctica que debe demostrar transparencia, participación e innovación. En este recorrido, la planificación se revela no solo como herramienta técnica, sino como campo simbólico atravesado por relatos que condicionan su legitimidad y su capacidad de proyectar horizontes colectivos.

5. Estudios de caso

Los tres estudios de caso que siguen se analizan desde el doble lente del ENPP y el ANPP. El ENPP permite identificar en cada contexto los personajes narrativos —héroes, villanos, víctimas—, las tramas y las moralejas que estructuran los relatos antiestatales dominantes. El ANPP, por su parte, permite rastrear las contranarrativas que el Estado intentó articular frente a esas narrativas dominantes, así como las metanarrativas que ordenaron el campo de disputa en cada período. La combinación de ambos marcos revela que los efectos sobre la planificación no dependen solo de la calidad técnica de los planes, sino de la capacidad estatal para sostener relatos alternativos en escenarios de alta conflictividad discursiva.

5.1 Argentina

En Argentina, las narrativas antiestatales no solo moldearon percepciones, sino que tuvieron efectos directos sobre la práctica planificadora. Desde el ENPP, la narrativa dominante durante los años noventa pertenece a la familia económico-liberal: el emprendedor privado y el técnico del FMI ocupan el lugar de héroes; el burócrata planificador, el de villano; y el ciudadano contribuyente atrapado en la ineficiencia estatal, el de víctima. La moraleja es inequívoca: la planificación pública es un obstáculo para el progreso. Bajo esta trama, la ola privatizadora transformó la planificación estratégica en un ejercicio tecnocrático subordinado a criterios de eficiencia y competitividad. Los planes dejaron de ser instrumentos de expansión social y se convirtieron en herramientas de ajuste, lo que debilitó su capacidad de articular consensos colectivos.

La crisis de 2001 introdujo un giro narrativo que el ANPP permite caracterizar con precisión. La narrativa dominante de ineficiencia estatal, que venía instalándose desde los noventa, no encontró contranarrativa institucional suficientemente sólida: el Estado careció de un relato alternativo capaz de disputar el sentido de la crisis. En ese vacío narrativo, múltiples actores sociales construyeron sus propias contranarrativas de autoorganización —asambleas barriales, trueque, redes de ayuda mutua— que, paradójicamente, reforzaron la metanarrativa antiestatal al demostrar que la sociedad podía funcionar sin el Estado. La planificación quedó marginada frente a la urgencia, no solo por falta de recursos, sino por falta de legitimidad narrativa.

En la etapa posterior, los escándalos de corrupción y la fragilidad institucional obligaron a la

planificación a reinventarse. Se incorporaron mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas como intentos de construir una contranarrativa estatal centrada en la confiabilidad y la gestión democrática. Sin embargo, la desconfianza se consolidó como un recurso cultural de largo plazo —una metanarrativa sedimentada, en términos del ANPP— que condicionó estructuralmente la recepción de cualquier iniciativa planificadora posterior.

En el caso argentino más reciente, bajo el gobierno de Milei, la narrativa antiestatal adquiere rasgos de la familia populista antiestatal: el Estado es narrado como "casta", la planificación pública como derroche, y el recorte presupuestario como acto de justicia hacia los ciudadanos productivos. Desde el ANPP, se trata de una narrativa dominante que no solo bloquea contranarrativas alternativas, sino que aspira a convertirse en la única metanarrativa disponible para ordenar el debate sobre el rol del Estado.

5.2 América Latina

En América Latina, las narrativas antiestatales se expresaron de manera diferenciada en cada país, pero con efectos convergentes sobre la práctica de la planificación. Los casos de Chile, Brasil y México permiten observar, desde el ENPP y el ANPP, cómo distintas familias narrativas produjeron tramas similares y bloquearon contranarrativas alternativas en contextos institucionales distintos.

En Chile, la narrativa dominante pertenece a la familia económico-liberal en su modalidad más consolidada: el "modelo chileno" funcionó, en términos del ANPP, como una verdadera metanarrativa que ordenó durante décadas el debate sobre el rol del Estado, clausurando la posibilidad de discutir alternativas redistributivas. Desde el ENPP, el héroe de esta narrativa es el tecnócrata del mercado —el "Chicago boy"—, el villano es el planificador estatal intervencionista, y la víctima es el ciudadano-consumidor al que la ineficiencia estatal priva de acceso a servicios de calidad. En la práctica, la planificación estratégica quedó subordinada a parámetros de competitividad y disciplina fiscal, perdiendo densidad social. La metanarrativa del "modelo" tuvo tal eficacia que no fue disputada seriamente hasta el estallido social de 2019, momento en que emergió con fuerza una contranarrativa que el ANPP permite leer como el intento de resignificar la planificación como herramienta de derechos y no solo de eficiencia.

En Brasil, la narrativa dominante combina elementos de la familia político-populista —centrada en la corrupción— con rasgos de la familia económico-liberal. Desde el ENPP, los escándalos revelados a partir de 2014 instalaron una trama en la que el funcionario público ocupa el lugar del villano corrupto, el empresario privado el del héroe emprendedor, y el ciudadano contribuyente el de la víctima del clientelismo. Esta estructura narrativa debilitó la cooperación interinstitucional y fragmentó los procesos de planificación, especialmente en ámbitos municipales. Desde el ANPP, Brasil exhibe un rasgo particular: las contranarrativas construidas desde la sociedad civil —el PT, los movimientos sociales, las políticas de inclusión del período Lula— lograron articular durante un período una metanarrativa alternativa centrada en el Estado como garante de derechos, pero esta fue finalmente desplazada por la narrativa de corrupción, que actuó como disolvente de cualquier identificación positiva con la acción pública.

En México, la narrativa dominante pertenece a la familia político-populista en su variante clientelar: el Estado es narrado como espacio de captura y distribución de favores, no como instancia de planificación colectiva. Desde el ENPP, el héroe es el ciudadano autónomo que resuelve sus problemas sin depender del Estado; el villano, el funcionario que convierte la política pública en instrumento de control; y la víctima, la comunidad que espera servicios que nunca

llegan con la calidad prometida. En la práctica, los planes estratégicos se diseñaron con baja participación y fueron vistos como instrumentos de legitimación política más que como herramientas de desarrollo. El ANPP permite identificar aquí una particularidad: la metanarrativa clientelar no es simplemente antiestatal, sino que instrumentaliza al Estado, vaciando la planificación de contenido técnico sin eliminarla formalmente.

Estas experiencias muestran que las narrativas antiestatales en América Latina no son simples reproducciones de discursos globales, sino que se enraízan en memorias locales de dictaduras, crisis económicas y fragilidad institucional. Desde el ENPP, cada contexto produce su propia configuración de héroes, villanos y víctimas; desde el ANPP, cada uno exhibe su propio patrón de narrativas dominantes, contranarrativas bloqueadas y metanarrativas sedimentadas. En todos los casos, el resultado es el mismo: planes fragmentados, pérdida de cooperación y dificultad para sostener horizontes de largo plazo.

5.3 España

En España, la crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión en la construcción de narrativas antiestatales. La narrativa dominante pertenece a la familia financiera/fiscal: la austeridad se instaló como sentido común y reorientó la planificación municipal y regional hacia la gestión de recortes. Desde el ENPP, el héroe de esta narrativa es el gestor que cumple las metas fiscales impuestas desde Bruselas; el villano, el Estado social que gasta más de lo que produce; y la víctima, el contribuyente que financia un sistema percibido como insostenible. La disciplina fiscal pasó a ser presentada como sinónimo de buena gestión, desplazando enfoques más integrales o participativos que habían caracterizado la planificación en etapas previas.

Desde el ANPP, el caso español es particularmente ilustrativo del funcionamiento de las metanarrativas en contextos de crisis. La narrativa de austeridad no surgió exclusivamente desde dentro del Estado español, sino que fue impuesta en gran medida como condición de los rescates europeos, lo que la dotó de una legitimidad técnica aparentemente incuestionable. En ese marco, las contranarrativas que intentaron disputar el sentido del ajuste —desde el movimiento 15-M hasta las plataformas de afectados por hipotecas— encontraron escaso espacio para articular una metanarrativa alternativa capaz de reposicionar la planificación como herramienta de derechos y no solo de disciplina fiscal.

En la práctica, los planes estratégicos se redujeron a ejercicios de racionalización presupuestaria, debilitando su capacidad de proyectar políticas de desarrollo inclusivas y sostenibles. Comunidades autónomas como Cataluña o Andalucía implementaron planes de ajuste que priorizaron la reducción del déficit por encima de la innovación social, reforzando la idea de que planificar equivalía a administrar escasez. La narrativa de austeridad alteró la dimensión técnica de la planificación y redefinió, al mismo tiempo, los criterios de su legitimidad política. Los gobiernos locales y regionales fueron evaluados principalmente por su capacidad de cumplir con metas fiscales, más que por su habilidad de generar proyectos de desarrollo, consolidando un marco cultural en el que la planificación estratégica quedó subordinada a la lógica contable, perdiendo densidad prospectiva y capacidad de articular consensos sociales.

Las experiencias de Argentina, América Latina y España muestran que las narrativas antiestatales, aunque arraigadas en trayectorias históricas distintas, convergen en un mismo desenlace analítico: desde el ENPP, en todos los casos el Estado ocupa el lugar del villano en la trama narrativa dominante, mientras que la planificación es relegada al papel de símbolo de su ineficiencia. Desde el ANPP, en todos los casos las contranarrativas estatales disponibles resultaron insuficientes para

disputar las metanarrativas dominantes, dejando a la planificación sin legitimidad narrativa suficiente para sostener horizontes colectivos. La erosión no es solo técnica ni solo política: es fundamentalmente simbólica.

6. Disputa narrativa y desafíos actuales de la planificación

La planificación estratégica enfrenta hoy un escenario marcado por narrativas que cuestionan la legitimidad del Estado y tensionan su capacidad de proyectar futuros colectivos. Estos relatos no solo erosionan la confianza pública, sino que obligan a redefinir las condiciones en que la planificación opera, planteando desafíos que van desde el riesgo de irrelevancia hasta la necesidad de reconstruir legitimidad.

6.1 Riesgo de irrelevancia

Si la planificación no enfrenta las narrativas antiestatales, corre el riesgo de convertirse en un ejercicio simbólico sin efectos reales. Los planes pueden ser técnicamente sólidos, pero si la narrativa dominante instala la idea de que el Estado es ineficiente o corrupto, esos documentos pierden credibilidad y se transforman en piezas formales sin capacidad de orientar la acción. En este escenario, la planificación deja de ser un instrumento de transformación y se convierte en un ritual administrativo, incapaz de disputar sentido en el espacio público.

6.2 Tensiones entre participación y lógicas de mercado

La planificación contemporánea se encuentra atrapada entre dos presiones contradictorias. Por un lado, la lógica participativa exige inclusión, deliberación y construcción colectiva de objetivos; por otro, la lógica de mercado privilegia eficiencia, rapidez y resultados inmediatos. Esta tensión genera un dilema: si la planificación se orienta exclusivamente a la participación, puede ser percibida como lenta o poco eficaz; si se subordina a la lógica de mercado, corre el riesgo de perder legitimidad democrática. El desafío consiste en articular ambas dimensiones, evitando que la exigencia de eficiencia desplace la necesidad de construir consensos sociales.

6.3 Reconstruir legitimidad narrativa

El Estado debe disputar sentido para sostener la planificación estratégica como práctica legítima. Desde el ANPP, esto implica una tarea específica: no solo fortalecer mecanismos de transparencia y participación pública, sino construir activamente contranarrativas capaces de disputar las narrativas dominantes y articular metanarrativas alternativas que reposicionen al Estado como actor legítimo de la construcción colectiva del futuro. La planificación no puede limitarse a programar acciones: debe convertirse en un espacio de producción narrativa, capaz de mostrar que el Estado puede coordinar esfuerzos colectivos y proyectar futuros creíbles. Desde el ENPP, esto supone identificar quiénes son los emprendedores narrativos capaces de instalar nuevas tramas en el espacio público: funcionarios, académicos, organizaciones sociales y movimientos ciudadanos que puedan articular relatos en los que el Estado ocupe el lugar del garante de derechos y no el del villano burocrático.

La planificación estratégica enfrenta hoy el desafío de disputar narrativas que la deslegitiman: si no las confronta, corre el riesgo de volverse irrelevante, reducida a un ritual administrativo sin impacto real. Atrapada entre la exigencia de participación inclusiva y la presión por eficiencia inmediata propia de las lógicas de mercado, se ve tensionada por demandas contradictorias que amenazan su coherencia. En este escenario, reconstruir legitimidad implica que el Estado no solo

gestione mejor, sino que narre mejor: que produzca relatos capaces de sostener confianza, proyectar horizontes colectivos y disputar sentidos frente a narrativas antiestatales que buscan convertir la planificación en anacronismo.

7. Conclusiones

Las narrativas antiestatales son dispositivos de poder que erosionan la legitimidad del Estado y reconfiguran las condiciones de posibilidad de la planificación estratégica. Desde el ENPP, su eficacia se explica por la solidez de su arquitectura narrativa: instalan tramas en las que el Estado ocupa sistemáticamente el lugar del villano, desplazan la expectativa de solución hacia actores privados o liderazgos personalistas, y producen moralejas que presentan la planificación pública como un ejercicio inútil o contraproducente. Desde el ANPP, su persistencia se explica por la incapacidad de los actores estatales para articular contranarrativas suficientemente sólidas y metanarrativas alternativas capaces de ordenar el debate sobre el rol del Estado en términos distintos a los que impone el relato antiestatal dominante.

Los estudios de caso analizados —Argentina, América Latina y España— confirman este patrón con variaciones locales significativas. En cada contexto, una o varias familias narrativas antiestatales lograron instalarse como marcos interpretativos dominantes, bloqueando contranarrativas alternativas y reduciendo la planificación a un ejercicio debilitado, fragmentado o subordinado a lógicas externas. El resultado en todos los casos es la pérdida de densidad prospectiva y la incapacidad de articular consensos colectivos de largo plazo.

En este marco, la planificación estratégica no puede ser entendida como un ejercicio técnico neutro, sino como una práctica narrativa en disputa. Su eficacia depende tanto de la calidad metodológica como de la capacidad de construir relatos que legitimen la acción estatal y proyecten horizontes compartidos. Ignorar esta disputa implica que los planes se vuelvan irrelevantes; reconocerla abre la posibilidad de reconstruir confianza y sostener legitimidad.

El desafío contemporáneo no se limita a planificar mejor en términos técnicos, sino a disputar los marcos interpretativos que condicionan la acción pública. Ello requiere identificar emprendedores narrativos capaces de instalar nuevas tramas en el espacio público, construir contranarrativas que disputen las narrativas dominantes y articular metanarrativas alternativas que reposicionen la planificación como práctica democrática legítima. Solo en esa doble dimensión —técnica y simbólica— la planificación estratégica puede reafirmarse como herramienta de gestión democrática capaz de enfrentar la incertidumbre, contrarrestar discursos deslegitimadores y consolidar proyectos colectivos en escenarios de alta conflictividad discursiva.

Referencias

Drucker, P. F. (1999). *Management challenges for the 21st century*. HarperBusiness.

Estévez, A. M., y Páez Arenas, J. (2020). El enfoque narrativo en el análisis de políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, (37), 1–25.

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.

Jones, M. D., Shanahan, E. A., y McBeth, M. K. (Eds.). (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Free Press.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62–87.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Parte VI: El caso argentino; discurso, poder y gobierno

Capítulo 17

El Estado sitiado: narrativas antiestatales en la Argentina contemporánea (1990-2025)

Mario Ricardo Maurich[36]

Resumen:

El presente ensayo analiza las narrativas antiestatales en Argentina durante el período 1990-2025, examinando cómo gobiernos de diversa orientación política han utilizado discursos críticos hacia el Estado mientras simultáneamente recurren a sus herramientas institucionales para implementar políticas mercadocéntricas. A través de una perspectiva comparada a nivel regional latinoamericano, se exploran las contradicciones inherentes a estos procesos, la evolución conceptual del libertarismo y el anarquismo, y las manifestaciones societales de estas narrativas. El trabajo enfatiza que más allá de los aspectos dirigenciales, es fundamental comprender cómo los actores sociales de base producen, complejizan y entrelazan estas narrativas con otras problemáticas socioculturales, generando una urdimbre de sentidos que caracteriza la praxis política contemporánea argentina.

Palabras clave: narrativas antiestatales, Argentina, libertarismo, neoliberalismo, reforma estatal, política latinoamericana.

Abstract:

This essay analyzes anti-state narratives in Argentina during the period 1990-2025, examining how governments of diverse political orientations have used critical discourses toward the State while simultaneously resorting to its institutional tools to implement market-centric policies. Through a comparative perspective at the Latin American regional level, the work explores the contradictions inherent to these processes, the conceptual evolution of libertarianism and anarchism, and the societal manifestations of these narratives. The work emphasizes that beyond leadership aspects, it is fundamental to understand how grassroots social actors produce,

[36] Licenciado en Ciencia Política y Profesor de Nivel Medio y Superior en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales y el Ciclo Básico Común de la UBA, y en la Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo. Es investigador externo del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas (IFSH) de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS, Brasil), en las áreas de procesos de democratización, democracia y ciudadanía, procesos participativos en la gestión pública y teoría política. Ha sido becario de investigación en el CEDES y el CONICET, investigador del CEPAS, y docente e investigador en la USAL, la UB y la UADE. ORCID: 0009-0008-6932-2469.

complicate, and intertwine these narratives with other sociocultural problems, generating a web of meanings that characterizes contemporary Argentine political praxis.

Keywords: anti-state narratives, Argentina, libertarianism, neoliberalism, state reform, Latin American politics.

Introducción:

El estudio de las narrativas antiestatales en las Américas, y particularmente en Argentina, revela, en los últimos cincuenta años, una paradoja histórica: la coexistencia de un Estado con una centralidad enorme y la recurrente implementación de políticas que buscan socavarlo. Particularmente, en el período comprendido entre 1990 y 2025, nos permite observar una transformación desde el neoliberalismo clásico de finales del siglo XX hasta la radicalización libertaria de la tercera década del siglo XXI.

La historia política argentina del período en cuestión presenta una paradoja fundamental que merece ser examinada con rigor analítico. Durante estas tres décadas y media, el país ha experimentado sucesivos gobiernos que, a pesar de provenir de distintas orientaciones políticas y partidarias, han compartido un elemento discursivo común: la crítica al Estado como actor económico y social. Sin embargo, esta crítica ha coexistido de manera contradictoria con la utilización de las estructuras estatales más robustas para implementar políticas de corte mercadocéntrico (García Delgado, D., 1996; Torre, J. C. y Gerchunoff, P., 1996; Torre, J. C., 1998).

La particularidad del caso argentino radica en que la centralidad del Estado en la historia nacional ha sido enorme. Desde la conformación del Estado nacional en el siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la institución estatal fue considerada como el principal agente de desarrollo económico y bienestar social, en tanto dador de derechos. No obstante, a partir de 1976, con el golpe de Estado que inauguró la última dictadura militar, se inició un proceso de reforma estructural del Estado y la economía de corte neoliberal que, lejos de ser revertido con el retorno a la democracia en 1983, se profundizó significativamente en distintos gobiernos civiles elegidos democráticamente.

Este ensayo se propone reflexionar sobre las narrativas antiestatales en Argentina, situándolas dentro de una perspectiva comparada a nivel regional latinoamericano. Este fenómeno no debe entenderse solo como un proceso dirigido por las élites, sino como una construcción dialéctica que involucra prácticas socioculturales "desde abajo" que otorgan sentido a los direccionamientos planteados "desde arriba". Es decir, se argumenta que estas narrativas no constituyen un fenómeno meramente dirigencial, sino que deben entenderse como procesos performativos de la relación dialéctica entre actores sociales de base y actores encumbrados en la compleja estructura sociocultural argentina. Comprender cómo se producen, complejizan y entrelazan estas narrativas con otras problemáticas, generando una urdimbre de sentidos que hace más complejo deshilvanar el proceso histórico, es todo un desafío. Porque, como afirmaba Jerome Bruner en varias de sus obras (Bruner, J. 1988, 1997, 2003), entender las narrativas es tomar conciencia de que solo podemos dar cuenta de la complejidad entre las mismas, las biografías personales y los marcos históricos.

Nuestro marco teórico de problematización: Las narrativas socio culturales como legitimadoras políticas:

El análisis que sigue se apoya en dos marcos metodológicos que estructuran el conjunto de este volumen y que conviene precisar brevemente para el lector que se aproxima a este capítulo de manera autónoma.

El Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), es un marco analítico sistemático que permite descomponer cualquier narrativa política en sus elementos constitutivos: héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Su premisa central es que los discursos políticos no son meras opiniones sino historias con arquitectura reconocible, capaces de moldear la percepción ciudadana y condicionar el ciclo de políticas públicas. Aplicado al caso argentino, el ENPP permite identificar con precisión cómo se construyó narrativamente la imagen del Estado a lo largo de los distintos ciclos políticos del período 1990–2025: qué rol le asignaron los distintos actores, qué personajes lo deslegitimaron y qué moralejas se instalaron respecto de la acción pública en cada etapa.

El Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), formulado por Roe (1994), proviene de una tradición distinta, más interpretativa y pragmática. Su interés central no es descomponer la arquitectura de los relatos sino comprender cómo funcionan las narrativas en situaciones de alta incertidumbre e irresolución política —exactamente el tipo de escenario que caracteriza a la Argentina entre 1990 y 2025—, donde el conflicto discursivo no puede cerrarse con datos técnicos sino con relatos que estabilicen provisionalmente la acción colectiva. El ANPP distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas: las primeras instalan el marco interpretativo hegemónico; las segundas lo disputan desde posiciones alternativas; y las terceras operan como dispositivos de orden superior capaces de trascender la polarización y orientar el debate en términos más amplios. Aplicado al caso argentino, el ANPP permite rastrear no solo qué narrativas antiestatales lograron imponerse en cada ciclo, sino qué contranarrativas articularon los gobiernos progresistas y por qué resultaron insuficientes para disputar la metanarrativa antiestatal que fue sedimentándose a lo largo de las décadas.

Ambos marcos se complementan: mientras el ENPP ofrece precisión analítica para identificar personajes y tramas, el ANPP ofrece profundidad interpretativa para comprender el funcionamiento estratégico de los relatos en contextos de alta conflictividad. A ellos se suma, en este capítulo, una perspectiva sociocultural más amplia que permite comprender cómo esas narrativas de política pública se articularon con representaciones y prácticas culturales cotidianas hasta convertirse en sentido común. Es en esa articulación donde reside la eficacia duradera del antiestatismo argentino.

Las narrativas no son solo instrumentos de comunicación política: son dispositivos que producen realidad. Esta premisa, que recorre el conjunto del volumen, adquiere en el caso argentino una densidad particular, porque las narrativas antiestatales que aquí se analizan no operaron únicamente desde el discurso de las élites gobernantes, sino que encontraron arraigo, resonancia y reproducción en las prácticas culturales cotidianas de amplios sectores de la

sociedad. Comprender ese proceso requiere articular dos niveles de análisis: el de las narrativas de política pública, que proveen el instrumental metodológico del volumen, y el de las narrativas socioculturales más amplias, que explican cómo esas narrativas políticas se vuelven sentido común.

En el primer nivel, este capítulo se inscribe en el doble marco metodológico del volumen: el Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP) de Roe (1994). El ENPP permite identificar la arquitectura de las narrativas antiestatales argentinas: sus escenarios —la crisis fiscal, el Estado capturado, la casta política—, sus personajes —el emprendedor como héroe, la burocracia como villana, el contribuyente como víctima—, sus tramas y sus moralejas. El ANPP, por su parte, ofrece una perspectiva complementaria e imprescindible para el caso argentino: en contextos de alta incertidumbre y conflicto discursivo recurrente —como los que caracterizan la historia política argentina entre 1990 y 2025—, las narrativas no describen la realidad, sino que la estabilizan provisionalmente, habilitando cursos de acción que de otro modo serían políticamente inviables. Ambos marcos permiten tratar las narrativas antiestatales no como epifenómenos del conflicto político, sino como sus protagonistas.

En el segundo nivel, la comprensión de cómo esas narrativas de política pública se sedimentan en la cultura requiere recurrir a una tradición más amplia de pensamiento crítico. Desde la sociología del conocimiento de Mannheim hasta las síntesis de Bourdieu y Giddens, pasando por los aportes de la Escuela de Frankfurt y por la noción gramsciana de hegemonía recuperada por los estudios culturales, estas perspectivas comparten una premisa fundamental: el mantenimiento y la reproducción de un orden social desigual requieren de mecanismos culturales que lo naturalicen y lo presenten como inevitable. En el campo específico de la comunicación y la cultura popular, los trabajos de Dorfman y Mattelart (1972) y Schmucler (1972) mostraron tempranamente que la socialización política no ocurre solo en los espacios explícitamente políticos, sino en los consumos culturales cotidianos: los films, las publicidades, los formatos mediáticos, y hoy también las redes sociales y los algoritmos que organizan la circulación de contenidos.

Esta perspectiva es especialmente relevante para entender el período que analiza este capítulo. Las narrativas antiestatales que en Argentina ganaron elecciones entre 1989 y 2023 no emergieron en el vacío: se nutrieron de representaciones culturales preexistentes sobre la ineficiencia burocrática, la corrupción estatal y la superioridad moral del emprendedor individual, representaciones que circulaban en el sentido común mucho antes de que encontraran su expresión más radical en el discurso libertario. Como señalaba Jerome Bruner en sus trabajos sobre la narrativa como forma de conocimiento (1988, 1997, 2003), las historias que una sociedad se cuenta sobre sí misma no son simplemente reflejos de la realidad: son los marcos a través de los cuales esa realidad se percibe, se evalúa y se transforma en acción política.

El desafío analítico de este capítulo es, entonces, doble. Por un lado, reconstruir la arquitectura narrativa de las narrativas antiestatales argentinas entre 1990 y 2025 a través del ENPP y el ANPP. Por otro, comprender cómo esas narrativas lograron articularse con prácticas y representaciones socioculturales más amplias, hasta convertirse en sentido común capaz de organizar identidades, movilizar voluntades y legitimar estilos de gobierno que utilizan el poder estatal para erosionar al propio Estado.

Las narrativas antiestatales en los ciclos políticos argentinos (1990–2025)

Resulta significativo que los procesos de reforma del Estado en Argentina, si bien iniciaron en la última dictadura militar (1976–1983), encontraron su profundización en gobiernos civiles democráticos. Lejos de constituir una línea ideológica homogénea, estos ciclos exhiben variaciones de registro narrativo que el ENPP permite identificar con precisión: el escenario es siempre el mismo —un Estado ineficiente, capturado o derrochador—, pero los personajes, las tramas y las moralejas se reconfiguraron en cada etapa según las condiciones políticas y culturales disponibles.

El ciclo menemista (1989–1999): la narrativa de la modernización inevitable

Durante los dos mandatos de Carlos Menem, la narrativa antiestatal dominante pertenece a la familia económico-liberal en su variante modernizadora. Desde el ENPP, el héroe es el técnico privatizador y el inversor extranjero; el villano es la empresa pública ineficiente y el sindicalismo corporativo; y la víctima es el ciudadano-consumidor al que la burocracia estatal priva de servicios de calidad. La moraleja es clara: la privatización y la desregulación no son una opción ideológica sino una necesidad histórica inevitable.

Lo que resulta analíticamente revelador, como señalan Berrotaran y Pereyra (2012), es que esta narrativa no proclamó la abolición del Estado sino su transformación en Estado regulador: una reconfiguración funcional que permitió presentar el desmantelamiento del Estado social como una forma de modernización técnica antes que como una elección política. Desde el ANPP, esta operación es de una eficacia notable: al instalar la modernización como metanarrativa, el menemismo logró que las contranarrativas sindicales y de izquierda quedaran posicionadas como resistencias al progreso, bloqueando su capacidad de articular una alternativa creíble. El resultado fue una narrativa de erosión que reformó el Estado sin proclamar abiertamente su abolición.

El ciclo aliancista (1999–2001): el colapso de la contranarrativa

El gobierno de Fernando de la Rúa representa, desde el ANPP, un caso paradigmático de contranarrativa fallida. La Alianza llegó al poder ofreciendo una narrativa alternativa centrada en la transparencia, la austeridad responsable y la corrección de los excesos menemistas, pero sin disputar los fundamentos de la metanarrativa económico-liberal. Al mantener el modelo de convertibilidad y profundizar el ajuste fiscal bajo presión del FMI, el gobierno aliancista no logró articular un relato propio capaz de estabilizar la creciente incertidumbre social. La crisis de 2001 no fue solo un colapso económico: fue el momento en que la metanarrativa antiestatal se radicalizó, incorporando el grito "que se vayan todos" como expresión de una desconfianza que ya no distinguía entre modelos de Estado, sino que cuestionaba la mediación institucional como tal.

El ciclo kirchnerista (2003–2015): la contranarrativa de los derechos

Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner representan el intento más sostenido del período de articular una contranarrativa estatal capaz de disputar la metanarrativa antiestatal sedimentada en la década anterior. Desde el ENPP, la narrativa kirchnerista invirtió los roles: el Estado pasó a encarnar el papel de héroe garante de derechos; el mercado y los organismos internacionales de crédito, el de villano; y los sectores populares históricamente excluidos, el de víctimas rescatadas. La moraleja era la inversa de la menemista: solo el Estado puede garantizar derechos, igualdad y soberanía.

Desde el ANPP, sin embargo, esta contranarrativa tuvo un límite estructural: no logró convertirse en una metanarrativa capaz de trascender la polarización política y ordenar el debate en términos distintos a los que imponía el relato antiestatal. Al construirse como la negación de la narrativa neoliberal antes que como una propuesta narrativa autónoma, quedó atrapada en una lógica binaria que facilitó su posterior descalificación como "populismo". Los escándalos de corrupción documentados durante el período fueron procesados por la narrativa dominante como confirmación de la metanarrativa antiestatal, debilitando la capacidad de la contranarrativa kirchnerista para sostenerse más allá de sus bases de apoyo consolidadas.

El ciclo macrista (2015–2019): la narrativa de la gestión eficiente

El gobierno de Mauricio Macri introdujo una variante narrativa distinta de la menemista. Desde el ENPP, el héroe ya no es el técnico privatizador sino el CEO emprendedor que lleva al Estado criterios de eficiencia empresarial; el villano no es la empresa pública en sí sino la gestión populista que la administró mal; y la víctima es el contribuyente agobiado por el gasto público irresponsable. La moraleja se desplaza: el problema no es solo el Estado intervencionista sino el Estado mal gestionado, lo que abre la posibilidad de un Estado reducido pero eficiente bajo conducción técnica.

Desde el ANPP, el macrismo intentó instalar una metanarrativa de gestión que superara la polarización entre estatismo y antiestatismo, pero no logró articularla con suficiente solidez. La crisis cambiaria de 2018 y el retorno al FMI debilitaron el relato de eficiencia gerencial, y la incapacidad de mostrar resultados concretos en términos de bienestar cotidiano abrió el espacio para una narrativa más radical.

El ciclo mileísta (2023–presente): la narrativa de la eliminación

El gobierno de Javier Milei introduce una novedad cualitativa respecto de todos los ciclos anteriores. Desde el ENPP, la diferencia no está en los personajes —el emprendedor como héroe, la burocracia como villana, el contribuyente como víctima— sino en la moraleja: por primera vez en la historia democrática argentina, una fuerza política llega al poder con una narrativa de eliminación que presenta al Estado no como un instrumento a reformar o a gestionar mejor, sino como una "asociación ilícita" a destruir. Esta radicalización del horizonte narrativo es uno de los datos más significativos del período analizado.

Desde el ANPP, el mileísmo representa el momento en que la metanarrativa antiestatal, sedimentada durante tres décadas a través de los ciclos anteriores y amplificada por las redes sociales y los algoritmos de distribución de contenido, logra imponerse con suficiente solidez como para bloquear casi completamente las contranarrativas alternativas disponibles. La paradoja que el ANPP permite identificar es que esta narrativa de eliminación requiere, para implementarse, de un Estado que funcione: para desregular se necesita regulación, para privatizar se necesita legislación, para reducir la burocracia se necesita burocracia. Es la paradoja central de gobernar odiando al Estado, y Argentina ofrece en este ciclo su expresión más extrema.

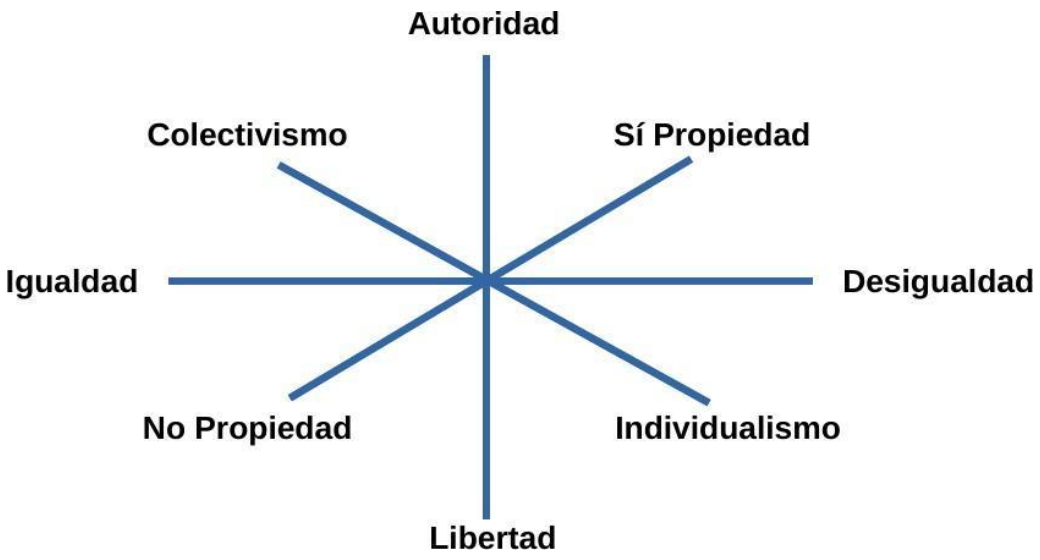
Estado y sociedades complejas

El concepto de "antiestatal" conjuga en su estructura argumentaciones ideológicas —filosóficas, económicas y sociales— que pueden resumirse en una posición contraria a la existencia o intervención del Estado. En la teoría política contractualista clásica se distinguen dos grandes

vertientes que encausan posicionamientos radicalmente distintos frente a esta cuestión. La tradición hobbesiana concibe al Estado como garante necesario del orden y condición de posibilidad de la vida social: sin él, la existencia humana estaría condenada a la guerra de todos contra todos. La tradición rousseauniana, en cambio, ve en el Estado una limitación o una amenaza al desarrollo del ser humano (Isuani, 2020).

Lo que resulta paradójico —y analíticamente revelador— es que las posiciones libertarias actuales en Argentina y otros países no se inscriben en la crítica rousseauniana, que es comunitaria y tiende hacia formas de asociación voluntaria no mercantil, sino que representan una radicalización del individualismo de raíz hobbesiana: aceptan la necesidad de proteger la vida y la propiedad, pero rechazan cualquier función estatal que vaya más allá de ese mínimo. Desde el ENPP, este posicionamiento se traduce en una narrativa en la que la libertad individual es el héroe absoluto, el Estado es el villano estructural, y cualquier ciudadano que dependa de servicios públicos queda posicionado como víctima de su propia dependencia. El resultado es una síntesis ideológica de origen variado que desafía cualquier intento de sistematización lineal desde la historia de las ideas políticas, sociales y económicas, y que encuentra su eficacia narrativa precisamente en esa ambigüedad constitutiva. Las ideas predominantes en los últimos dos siglos pueden organizarse sobre una lógica disyuntiva que el siguiente esquema procura representar:

Figura 1: Contraposición de ideas detrás de los posicionamientos políticos e ideológicos contemporáneos



Fuente: Elaboración propia.

Ubicadas sobre ese esquema, las narrativas antiestatales libertarias se sitúan en el cuadrante delimitado por la defensa de la propiedad privada, la aceptación de la desigualdad como resultado natural del mercado, el individualismo como principio organizador y la libertad negativa —entendida como ausencia de coacción estatal— como valor supremo. Este posicionamiento las distingue tanto del liberalismo clásico moderado como del anarquismo de izquierda, con el que comparten la retórica antiestatal pero no los fundamentos ni los horizontes.

Anarquismo vs. libertarismo: diferencias fundamentales

La pregunta que emerge naturalmente es por qué algunos conectan estas narrativas con las posiciones anarquistas y han acuñado incluso el concepto de anarcocapitalismo. La respuesta requiere reconstruir, aunque sea esquemáticamente, la genealogía de ambas tradiciones.

La relación entre anarquismo y libertarismo ha evolucionado desde una sinonimia original en el siglo XIX hacia una marcada diferenciación en el siglo XX. El término "libertario" nació como sinónimo del anarquismo de izquierda: designaba a quienes rechazaban toda forma de dominación, incluida la del capital. En el transcurso del siglo XX, y sobre todo a partir de la consolidación del libertarismo angloamericano de Nozick y Rothbard, el término migró hacia la defensa extrema del libre mercado y la propiedad privada, desplazándose hacia posiciones de derecha. El anarcocapitalismo funciona como el puente conceptual entre estos dos mundos: utiliza la retórica de la abolición estatal propia del anarquismo clásico para proponer que todos los servicios —incluida la justicia— sean provistos por el mercado privado. El anarquismo tradicional rechaza esa apropiación terminológica por considerar que el apoyo a las estructuras capitalistas es estructuralmente incompatible con cualquier proyecto genuino de emancipación.

Las diferencias fundamentales entre ambas corrientes pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Diferencias fundamentales entre anarquismo y libertarismo

Característica	Anarquismo (Clásico/Izquierda)	Libertarismo (Contemporáneo/Derecha)
Economía	Anticapitalista; colectivismo o comunismo voluntario.	Defiende el capitalismo de libre mercado.
Jerarquías	Busca eliminar todas las jerarquías (clase, religión, patriarcado).	Se enfoca en eliminar la jerarquía del Estado; acepta jerarquías privadas.
Propiedad	Cuestiona la propiedad privada de medios de producción.	Considera la propiedad privada como un derecho inalienable.

Fuente: Elaboración propia.

Lo que la tabla precedente pone de manifiesto, desde la perspectiva del ENPP, es que el libertarismo contemporáneo y el anarquismo clásico comparten el escenario —el Estado como villano— pero divergen radicalmente en los héroes, las víctimas y, sobre todo, en la moraleja. Para el anarquismo, el héroe es la comunidad organizada horizontalmente; para el libertarismo, es el individuo propietario. Para el anarquismo, la víctima es el trabajador explotado por el capital y el Estado; para el libertarismo, es el contribuyente expropiado por la burocracia. Y la moraleja es inversa: donde el anarquismo propone la abolición del mercado junto con la del Estado, el libertarismo propone la expansión del mercado como su sustituto.

Esta distinción no es meramente académica. Tiene consecuencias directas para comprender cómo el discurso libertario argentino logró construir una coalición electoral heterogénea: al mantener deliberadamente ambigua su genealogía ideológica, pudo interpelar simultáneamente a sectores con tradiciones de desconfianza hacia el Estado de distinto signo —desde el anarquismo popular urbano hasta el liberalismo económico de las clases medias— sin que ninguno pudiera apropiarse exclusivamente de su moraleja. Desde el ANPP, esta ambigüedad narrativa no es una debilidad sino una fortaleza: es precisamente la que le permitió funcionar como narrativa estabilizadora de una incertidumbre social acumulada durante décadas, ofreciendo un relato simple y emocionalmente potente en un contexto de alta complejidad y desconfianza institucional generalizada.

Consideraciones finales

Las narrativas antiestatales en la Argentina contemporánea no constituyen un fenómeno coyuntural ni pueden reducirse a la irrupción de un liderazgo disruptivo como el de Javier Milei. Lo que este capítulo ha procurado mostrar es que esas narrativas tienen una historia larga, una arquitectura reconocible y una capacidad de sedimentación cultural que las hace más persistentes y más eficaces que cualquier programa de gobierno específico.

Analizadas desde el ENPP, las narrativas antiestatales argentinas del período 1990–2025 exhiben una coherencia estructural notable a través de sus variaciones de registro. El escenario es siempre el mismo: un Estado ineficiente, capturado por intereses corporativos o partidarios, que obstaculiza el desarrollo y distorsiona la libertad individual. Los personajes cambian de nombre pero no de función: el emprendedor individual, el contribuyente agobiado y el ciudadano desconfiado encarnan reiteradamente el papel de víctimas y potenciales héroes, mientras que la burocracia, los sindicatos y la "casta política" ocupan el lugar del villano. La moraleja se mantiene constante a lo largo de las tres décadas: el mercado asigna mejor que el Estado, la libertad individual vale más que la solidaridad colectiva, y cualquier expansión del Estado es, en última instancia, una amenaza a los derechos de las personas.

Lo que varía entre el menemismo, el macrismo y el mileísmo no es la estructura narrativa sino su intensidad y su horizonte. El menemismo produjo una narrativa de erosión: reformó el Estado sin proclamar abiertamente su abolición, presentando las privatizaciones y la desregulación como modernización inevitable. El macrismo intentó una narrativa de gestión eficiente: el Estado no debía desaparecer sino ser administrado con criterios empresariales. El mileísmo, en cambio, introduce una novedad cualitativa: por primera vez en la historia democrática argentina, una fuerza política llega al poder con una narrativa de eliminación que presenta al Estado no como un instrumento a reformar sino como una "asociación ilícita" a destruir. Esta radicalización del horizonte narrativo es, desde el ENPP, uno de los datos más significativos del período.

Desde el ANPP, sin embargo, la pregunta más pertinente no es por la arquitectura de estas narrativas sino por su eficacia estabilizadora. ¿Por qué lograron convertirse en metanarrativas capaces de ordenar el debate político y hacer aparecer las alternativas redistributivas como irresponsables o anacrónicas? La respuesta que este capítulo propone es doble. Por un lado, estas narrativas se nutrieron de experiencias históricas reales: crisis fiscales recurrentes, episodios de corrupción documentados, ineficiencias burocráticas concretas y promesas estatales incumplidas que abonaron la desconfianza acumulada de amplios sectores de la sociedad. Por otro lado, y esto es lo que la perspectiva sociocultural añade al análisis del ANPP, esas experiencias fueron procesadas y resignificadas a través de dispositivos culturales cotidianos —medios de comunicación, redes sociales, humor político, consumos culturales que fueron sedimentando un sentido común antiestatal mucho antes de que ese sentido común encontrara su expresión electoral más radical.

La paradoja central que recorre este volumen —gobernar odiando al Estado— adquiere en el caso argentino su formulación más extrema y, al mismo tiempo, más instructiva. Ningún gobierno de los analizados logró prescindir del Estado que decía odiar: todos utilizaron sus capacidades institucionales, su aparato regulatorio y su legitimidad formal para implementar políticas que erosionaban esas mismas capacidades. Esta paradoja no es una contradicción accidental sino una característica estructural del antiestatismo en el poder: para desmantelar el Estado, se necesita un Estado que funcione. Para privatizar, se necesita legislación. Para desregular, se necesita regulación. Para reducir la burocracia, se necesita burocracia.

El desafío que este capítulo deja planteado no es solo analítico sino también político. Si las narrativas antiestatales han logrado arraigar en las prácticas socioculturales cotidianas de amplios sectores de la sociedad argentina, las contranarrativas que buscan disputarles el terreno no pueden limitarse a la refutación empírica ni a la denuncia moral. Deben construir relatos capaces de conectar con esas mismas experiencias de desconfianza y frustración, ofreciendo un marco interpretativo alternativo que no idealice un Estado que efectivamente ha fallado, sino que proponga una visión renovada de lo que el Estado puede y debe ser. Esa es, en última instancia, la tarea narrativa que este volumen identifica como la más urgente para la política latinoamericana contemporánea.

Referencias

Astarita, M. (2019). Corrupción y desarrollo económico: Hacia una nueva perspectiva para América Latina (Argentina). En FLACSO Argentina – Le Monde Diplomatique (Ed.), *Reimaginar América Latina. Desafíos teóricos y políticos para pensar una región en cambio* (pp. 51–75). FLACSO Argentina – Le Monde Diplomatique.

Berrotaran, P., y Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, *18*(30), 1–20.

Bobbio, N. (1998). *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Taurus.

Bruner, J. (1988). *Realidad mental y mundos posibles*. Gedisa.

Bruner, J. (1997). *Actos de significado: Más allá de la revolución cognitiva*. Alianza.

Bruner, J. (2003). *La fábrica de historias: Derecho, literatura, vida*. Fondo de Cultura Económica.

Cao, H., y Laguado Duca, A. C. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 131–160.

Diéguez, G., y Valsangiacomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿Qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de políticas públicas, Análisis N.° 178). CIPPEC.

Dorfman, A., y Mattelart, A. (1972). *Para leer al Pato Donald*. Siglo XXI Editores.

Gaudichaud, F., Webber, J. R., y Modonesi, M. (2019). *Los gobiernos progresistas*

latinoamericanos del siglo XXI: Ensayos de interpretación histórica. UNAM.

Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿Entendemos lo mismo? *Estado Abierto*, *5*(1), 13–49.

Krotz, E. (2020). América Latina a principios del siglo XXI: Entre distopías y utopías. *Revista de Filosofía, Arte, Literatura, Historia*, *14*(28), 86–109.

Nozick, R. (1991). *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Schmucler, H. (1972). Donald y la política. En A. Dorfman y A. Mattelart, *Para leer al Pato Donald* (pp. 3–10). Siglo XXI Editores.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Suriano, J. (2004). *Anarquistas: Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890–1910*. Manantial.

Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós.

Torre, J. C., y Gerchunoff, P. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, *36*(143), 733–768.

Capítulo 18

La paradoja antiestatal: gobernar desde el Estado argentino mientras se lo deslegitima

Patricia Domench[37]

Resumen

Este capítulo analiza una paradoja constitutiva de la gestión pública contemporánea: la de los gobiernos que deslegitiman al Estado mientras dependen de él para gobernar. A partir del Narrative Policy Analysis (ANPP) de Emery Roe (1994) y del Narrative Policy Framework (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017), se examina cómo el antiestatismo opera como narrativa dominante que construye al Estado como villano y al mercado como héroe, pero que al traducirse en gobierno produce una tensión irresuelta entre discurso y práctica. Se reconstruyen las narrativas del Estado de Bienestar y del Estado neoliberal en Argentina como contranarrativas históricas, y se analiza el gobierno de Javier Milei como caso paradigmático de la paradoja: un gobierno que proclama destruir el Estado y simultáneamente lo utiliza de manera selectiva y concentrada. Se concluye que esta tensión narrativa produce efectos institucionales de largo plazo que amenazan la gobernabilidad democrática, y que su superación requiere la construcción de contranarrativas con capacidad estabilizadora suficiente para desplazar la narrativa dominante antiestatal.

Palabras clave: narrativa antiestatal; ANPP; ENPP; paradoja antiestatal; gestión pública; gobernabilidad; Argentina.

Abstract

This chapter analyzes a constitutive paradox of contemporary public governance: governments that delegitimize the State while depending on it to govern. Drawing on Emery Roe's Narrative Policy Analysis (NPA, 1994) and the Narrative Policy Framework (NPF) developed by Shanahan, Jones, and McBeth (2017), it examines how anti-statism operates as a dominant narrative that constructs the State as villain and the market as hero, yet produces an unresolved tension between discourse and practice when translated into government. The narratives of the Welfare State and the neoliberal State in Argentina are reconstructed as historical counter-narratives, and Javier Milei's government is analyzed

[37] Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Administración Pública (UBA), Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales (UBA) y Especialista en Gerencia para el Desarrollo Humano (Universidad de Alcalá de Henares/INAP, España), y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Es Docente Investigadora titular de Estado y Sociedad y titular del Área de Conocimiento de Estado y Sociedad en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), donde también se desempeña como Secretaria General. Es asimismo Directora de Posgrado de la Facultad Regional Avellaneda de la UTN y ha ejercido la docencia en la UBA, la UNTREF, la UNAF y la UNLU. Ha sido consultora en el Ministerio de Salud de la Nación y en el Ministerio de Desarrollo Social Nacional. Sus principales líneas de investigación son Estado y políticas públicas, gobernanza, e instituciones y políticas públicas. ORCID: 0009-0003-2549-4799

as a paradigmatic case of the paradox: a government that proclaims the destruction of the State while simultaneously using it in a selective and concentrated manner. The chapter concludes that this narrative tension produces long-term institutional effects that threaten democratic governability, and that overcoming it requires the construction of counter-narratives with sufficient stabilizing capacity to displace the dominant anti-statist narrative.

Keywords: anti-statist narrative; NPA; NPF; anti-statist paradox; public management; governability; Argentina.

1. Introducción: la paradoja como problema analítico

Algunos gobiernos construyen su legitimidad sobre el rechazo al Estado. Sus líderes llegan al poder bajo consignas como "menos Estado, más libertad" o "el Estado es el problema", prometiendo reformarlo, reducirlo o eliminarlo. Sin embargo, cuando acceden al gobierno, esos mismos actores se ven obligados a administrar el aparato institucional que públicamente desprecian: emiten decretos, administran presupuestos, operan fuerzas de seguridad, gestionan empresas públicas y utilizan la burocracia estatal para implementar políticas de desmantelamiento del propio Estado.

Esta contradicción no es una anomalía coyuntural ni un mero problema de coherencia ideológica. Es, como se argumenta en este capítulo, una paradoja constitutiva de una forma específica de ejercer el poder que este volumen colectivo denomina gobernar odiando al Estado: una modalidad contemporánea de gobierno que debilita las capacidades estatales orientándolas hacia funciones de control, represión y gestión del orden, mientras se legitima discursivamente mediante la negación simbólica de aquello que se ejerce.

Para analizarla, este capítulo adopta el doble lente teórico que articula el presente volumen. Por un lado, el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Emery Roe (1994), que permite comprender cómo las narrativas antiestatales funcionan como dispositivos de estabilización de la incertidumbre: en contextos de alta conflictividad y complejidad, las narrativas dominantes ordenan el debate, identifican responsables y habilitan cursos de acción que de otro modo serían inviables. Por otro lado, el Narrative Policy Framework (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017), que permite identificar la arquitectura interna de esas narrativas: sus héroes, villanos, víctimas, tramas y moralejas. Desde el ENPP, el antiestatismo contemporáneo construye al Estado como villano estructural, al mercado o al individuo soberano como héroes, y a los ciudadanos atrapados en la burocracia como víctimas. La moraleja es siempre la misma: la reducción o eliminación del Estado es la solución.

El problema analítico que plantea este capítulo es el siguiente: ¿qué ocurre cuando esa narrativa dominante accede al poder y debe traducirse en gestión? Según Roe (1994), cuando una narrativa dominante entra en colisión con la realidad que pretende gobernar, puede producir lo que él denomina una metanarrativa inestable: un relato que ya no logra ordenar la incertidumbre sino que la amplifica, erosionando las condiciones de posibilidad de la propia acción gubernamental. El caso argentino bajo el gobierno de Javier Milei, iniciado en diciembre de 2023, ilustra con dramatismo esta dinámica.

2. El marco narrativo: ANPP, ENPP y la paradoja antiestatal

Antes de aplicar estos marcos al análisis de la paradoja antiestatal, conviene precisar brevemente qué aporta cada uno y en qué se distinguen, dado que este capítulo puede ser leído de manera autónoma por lectores que no hayan accedido al prefacio metodológico del volumen donde se los presenta con mayor extensión.

El Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), es un marco analítico sistemático que permite descomponer cualquier narrativa política en sus elementos constitutivos: héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Su premisa central es que los discursos políticos no son meras opiniones sino historias con arquitectura reconocible que moldean la percepción ciudadana y condicionan el ciclo de políticas públicas. Aplicado al antiestatismo, el ENPP permite identificar con precisión los personajes que estructuran ese relato —el Estado como villano, el mercado o el individuo soberano como héroe, el ciudadano atrapado en la burocracia como víctima— y la moraleja que instala: la reducción o eliminación del Estado es la solución.

El Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), formulado por Roe (1994), proviene de una tradición distinta, más interpretativa y pragmática. Su interés central no es descomponer la arquitectura de los relatos sino comprender cómo funcionan las narrativas en situaciones de alta incertidumbre e irresolución política —exactamente las que caracterizan los grandes debates sobre el rol del Estado en Argentina entre 1990 y 2025—, donde el conflicto discursivo no puede cerrarse con datos técnicos sino con relatos que estabilicen provisionalmente la acción colectiva. El ANPP distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas, y es especialmente pertinente para analizar la paradoja que da título a este capítulo: cuando una narrativa dominante antiestatal accede al poder y debe traducirse en gestión, produce lo que Roe denomina una metanarrativa inestable, un relato que ya no logra integrar coherentemente el discurso y la práctica.

Ambos marcos se complementan: mientras el ENPP permite identificar la arquitectura del relato antiestatal, el ANPP permite comprender su función estabilizadora y los efectos de su inestabilidad cuando choca con la realidad del gobierno. Usados en conjunto, ofrecen las herramientas analíticas necesarias para examinar la paradoja de gobernar odiando al Estado.

El ANPP de Roe (1994) parte de una premisa central: en situaciones de alta incertidumbre, controversia y complejidad —exactamente las que caracterizan los grandes debates sobre el rol del Estado— las decisiones de política pública no se toman sobre la base de evidencia técnica sino sobre la base de narrativas que estabilizan provisionalmente el conflicto. Una narrativa de política pública, en el sentido de Roe, es un relato con trama, personajes y desenlace que ofrece una explicación del problema y una dirección para la acción. Las narrativas dominantes son aquellas que logran imponerse sobre las contranarrativas y estructurar el campo de lo posible. Cuando ninguna narrativa logra imponerse de manera estable, la incertidumbre se vuelve inmanejable para los decisores públicos y la acción de gobierno se paraliza o se fragmenta.

La narrativa antiestatal —en sus distintas versiones: neoliberal, libertaria, anarcocapitalista— cumple precisamente esa función estabilizadora. Ofrece un

diagnóstico simple (el Estado es el problema), identifica a sus protagonistas (los burócratas y la "casta" como villanos; el emprendedor y el ciudadano libre como héroes; el contribuyente como víctima) y propone una moraleja clara (menos Estado es más libertad y más prosperidad). En términos del ENPP, esta narrativa opera en el nivel macro del debate público, estructurando las percepciones ciudadanas y habilitando coaliciones políticas de amplio alcance (Jones, Shanahan y McBeth, 2014).

Sin embargo, Roe (1994) también advierte que las narrativas dominantes pueden colapsar cuando las condiciones que las sostienen cambian drásticamente. En particular, cuando una narrativa antiestatal accede al poder, enfrenta una contradicción estructural: necesita del Estado para destruirlo. Esta contradicción no puede resolverse narrativamente sin producir una metanarrativa inestable, es decir, un relato que ya no logra integrar de manera coherente el discurso y la práctica, y que por tanto debilita la propia legitimidad del gobierno que la sostiene.

Es en este marco donde adquiere sentido analítico la paradoja que da título a este capítulo: gobernar odiando al Estado no es una imposibilidad lógica, pero sí una tensión narrativa productora de efectos institucionales específicos que las secciones siguientes se proponen examinar.

3. Narrativas históricas del Estado en Argentina: contranarrativas en disputa

Para comprender la especificidad de la narrativa antiestatal contemporánea, es necesario reconstruirla en contraste con las narrativas que históricamente estructuraron el vínculo Estado-sociedad en Argentina. Desde el ANPP de Roe (1994), estas narrativas previas operan como contranarrativas que el antiestatismo debe desplazar para consolidarse como relato dominante.

3.1. La narrativa del Estado de Bienestar

La narrativa del Estado de Bienestar en Argentina se construye fundamentalmente durante los gobiernos peronistas (1946-1955) y se reactualiza durante el ciclo kirchnerista (2003-2015). En términos del ENPP, su arquitectura narrativa es clara: el Estado aparece como héroe colectivo que garantiza derechos y redistribuye bienestar; el mercado desregulado y las élites económicas son los villanos; los trabajadores y los sectores populares son las víctimas históricas que el Estado viene a proteger. La moraleja es la expansión del Estado como condición de la justicia social.

Durante el primer peronismo, esta narrativa se tradujo en la construcción de un sistema de seguridad social, la tutela jurídica del contrato de trabajo, la expansión del sistema educativo y sanitario público, y la creación de empresas e instituciones estatales que redefinieron el imaginario colectivo sobre el rol del Estado. Como señala Berrotarán (2004), entre 1943 y 1955 se configura la forma característica de la política social

argentina, vinculada a transferencias distributivas, seguros sociales, asignaciones familiares y políticas de vivienda que posicionaron al Estado como garante indiscutible del bienestar. El impacto del peronismo no se expresó solo en la estructura estatal o en sus funciones: más profundo y relevante fue el cambio que se generó en el imaginario colectivo acerca de cuál debía ser el rol del Estado, cuya intervención era percibida por los sectores populares como necesaria y legítima.

El ciclo kirchnerista reactualizó esa narrativa en condiciones históricas distintas. La Asignación Universal por Hijo (2009), la moratoria previsional, la Ley de Educación Nacional (2006), la Ley de Matrimonio Igualitario (2010), la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009) y la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad conformaron un conjunto de políticas que, desde el ENPP (Jones, Shanahan y McBeth, 2014), pueden leerse como la construcción narrativa del Estado como garante de derechos: un actor que amplía ciudadanía, reduce desigualdad y produce cohesión social. Esta narrativa transformó no solo las políticas sino el imaginario colectivo sobre qué puede y debe hacer el Estado.

En síntesis: la narrativa dominante del Estado de Bienestar presenta al Estado como solución, define la intervención pública como condición de justicia y produce una moraleja expansiva: más Estado es más igualdad.

3.2. La narrativa del Estado neoliberal

La narrativa neoliberal en Argentina emerge con fuerza durante la última dictadura militar (1976-1983) y alcanza su formulación más acabada durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), reactualizándose durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). En términos del ENPP, esta narrativa desplaza los roles: el Estado interventor pasa a ser el villano —ineficiente, corrupto, elefantiásico—; el mercado y el sector privado se convierten en héroes de la eficiencia; los contribuyentes y los emprendedores son las víctimas de un Estado que extrae recursos sin generar valor. La moraleja es la reducción del Estado como condición de modernización y crecimiento. Como señala Harvey (2005), el neoliberalismo no es solo una política económica sino una racionalidad de gobierno que redefine las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía, instalando la lógica de la competencia como principio organizador de la vida social y política.

Esta narrativa se tradujo en privatizaciones, desregulación, transferencia de servicios a las provincias sin los recursos correspondientes, apertura comercial y subordinación de la política económica a los condicionantes del Fondo Monetario Internacional. El período 2015-2019 expresó esta lógica con particular nitidez: el gobierno de Macri impulsó una fuerte desregulación y apertura al capital privado en áreas estratégicas, nombró CEOs y exempresarios en cargos estatales, subordinó la política económica al acuerdo con el FMI por USD 57.000 millones —el más grande de la historia del organismo—, y apeló sistemáticamente a la narrativa de la "pesada herencia" y del "Estado elefantiásico" para justificar sus políticas de ajuste. Como señala Basualdo (2020), bajo esta concepción el capital financiero encabeza y conduce al Estado, que deja de ser garante de derechos para convertirse en garante de las condiciones de rentabilidad del capital. Por su parte, Gago (2014) muestra cómo el neoliberalismo opera como racionalidad gubernamental multinivel, reproduciéndose tanto desde arriba

—Estado, corporaciones, organismos multilaterales— como desde abajo, en prácticas populares atravesadas por la lógica empresarial de la vida.

Sin embargo, y esto es crucial para el argumento de este capítulo, la narrativa neoliberal —incluso en sus versiones más radicales— no planteaba la desaparición del Estado sino su reconfiguración. El Estado neoliberal es un Estado mínimo, gerencial, orientado por la eficiencia, pero no un Estado negado en su existencia. En términos de Roe (1994), la narrativa neoliberal es una narrativa dominante que desplaza a la del Estado de Bienestar, pero mantiene al Estado como referente necesario de la acción de gobierno. Es una contranarrativa que reforma, no que destruye. En ese sentido, la narrativa del gobierno de Milei representa una ruptura cualitativa respecto del neoliberalismo clásico, cuya especificidad conviene precisar.

4. La paradoja antiestatal en acción: el caso Milei

El gobierno de Javier Milei, inaugurado en diciembre de 2023, representa el caso más acabado de la paradoja antiestatal en la historia política argentina reciente. Su narrativa, analizada desde el ENPP (Jones, Shanahan y McBeth, 2014), presenta una arquitectura clara: el Estado es una "organización criminal que roba recursos y corrompe valores" (declaración de Milei en el Instituto Cato, junio de 2024); la "casta" político-burocrática es el villano absoluto; los argentinos empobrecidos por décadas de intervención estatal son las víctimas; el mercado, el individuo soberano y el líder antisistema son los héroes. La moraleja es radical: no la reforma sino la destrucción del Estado como condición de libertad. La motosierra, como símbolo narrativo, condensa esta función: es un dispositivo de destrucción que se presenta como instrumento de liberación. Desde la perspectiva de Laclau (2005), esta construcción narrativa es característica del populismo como lógica política: la articulación de demandas heterogéneas en torno a un significante vacío —en este caso, la "libertad" frente a la "casta"— que produce una identidad colectiva por oposición a un adversario construido como obstáculo total.

Desde el ANPP de Roe (1994), esta narrativa funciona como un poderoso dispositivo de estabilización de la incertidumbre en un contexto de crisis económica severa. Al identificar un culpable claro —el Estado y sus funcionarios— ofrece una explicación simple de la crisis y habilita cursos de acción que de otro modo serían políticamente inviables: cierre de ministerios, reducción draconiana del gasto público, desfinanciamiento de la ciencia, la cultura y la educación, intento de privatización de empresas estatales como Aerolíneas Argentinas.

Sin embargo, al traducirse en gobierno, esta narrativa produce exactamente la contradicción que Roe (1994) anticiparía: el gobierno que proclama destruir el Estado lo necesita para ejecutar esa destrucción. El DNU 70/2023 —con su masividad, su alcance y su tono confrontativo— es en sí mismo un acto de poder estatal de enorme envergadura, que utiliza una herramienta constitucional del propio Estado que se proclama destruir. Las fuerzas de seguridad que contienen las protestas contra las políticas de ajuste son fuerzas del Estado. El Banco Central que el gobierno promete eliminar sigue siendo operado por el gobierno. Los recursos que se recortan en educación, salud y ciencia se redirigen hacia funciones coercitivas y de control. El Estado no desaparece: se transforma selectivamente, fortaleciendo sus funciones disciplinarias y debilitando sus funciones redistributivas.

Esta selectividad es, precisamente, la marca distintiva de la paradoja. No se trata de un gobierno que gobierna prescindiendo del Estado sino de un gobierno que lo utiliza de manera concentrada y diferenciada: desfinancia lo social, lo científico y lo cultural —los "gastos improductivos" en el lenguaje del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado— y fortalece lo coercitivo y lo financiero. El superávit fiscal obtenido entre diciembre de 2023 y marzo de 2024 no expresa crecimiento económico sino lo que los especialistas denominan transferencia de valor: la licuación de jubilaciones, salarios públicos y subsidios a servicios básicos como mecanismo de redistribución regresiva (Agostinelli, 2024).

En términos del ANPP, esto produce una metanarrativa inestable: el relato que dice destruir el Estado y simultáneamente lo utiliza no puede sostenerse sin generar fisuras crecientes entre discurso y práctica. Los efectos institucionales de esta tensión son concretos y documentables: funcionarios técnicos desplazados o desmotivados, pérdida de capacidades estatales acumuladas durante décadas, baja ejecución de políticas en áreas críticas, desmantelamiento del CONICET y suspensión de becas de investigación, erosión de la confianza ciudadana en las instituciones, y una concentración del poder decisional en la figura presidencial que contradice el discurso descentralizador. Queda así planteada la pregunta que este proceso abre para el análisis político: si asistimos a un gobierno democrático que recurre a elementos autoritarios de manera eventual, o si se configura un nuevo tipo de régimen que combina legitimidad electoral con vaciamiento funcional de las instituciones deliberativas. Esta pregunta conecta con el análisis de Levitsky y Ziblatt (2021), quienes muestran que las democracias contemporáneas rara vez mueren por golpes de Estado sino por la erosión gradual de sus instituciones desde adentro, mediante el debilitamiento sistemático de los contrapesos, la colonización de los organismos de control y la concentración del poder decisional en el ejecutivo.

5. Consideraciones finales: metanarrativa inestable y horizonte de contranarrativas

La paradoja antiestatal que este capítulo analiza no es un problema de coherencia personal de los gobernantes ni una contradicción episódica. Es una tensión estructural que emerge cuando una narrativa dominante de destrucción del Estado accede al poder y debe traducirse en gestión. Desde el ANPP de Roe (1994), esta tensión produce una metanarrativa inestable que, a mediano y largo plazo, erosiona las condiciones de posibilidad de la propia gobernabilidad: un Estado debilitado en sus capacidades técnicas, redistributivas y deliberativas es un Estado menos capaz de resolver los problemas que su propio vaciamiento genera.

Desde el ENPP de Shanahan, Jones y McBeth (2017), la paradoja antiestatal revela también los límites estructurales de una narrativa que construye al Estado únicamente como villano: al negar al Estado como espacio de decisión colectiva legítima, esa narrativa no ofrece un reemplazante institucional viable, sino que produce un vacío que tiende a llenarse con formas de poder más concentradas, menos deliberativas y más coercitivas. En este sentido, la pregunta analíticamente relevante no es normativa —cómo debería ser el Estado— sino narrativa: ¿qué condiciones permiten que una contranarrativa adquiera suficiente capacidad estabilizadora para desplazar a la narrativa dominante antiestatal? Roe (1994) ofrece aquí una respuesta precisa. En contextos de metanarrativa inestable —donde la narrativa dominante ya no logra integrar coherentemente el discurso y la práctica—, emergen las condiciones de posibilidad para el surgimiento de contranarrativas eficaces. Estas no son simplemente relatos alternativos: son

construcciones discursivas que deben cumplir las mismas funciones que la narrativa que pretenden desplazar, esto es, estabilizar la incertidumbre, identificar con claridad a sus personajes y producir una moraleja políticamente movilizadora. Una contranarrativa de la acción estatal que sea analíticamente viable en el contexto argentino actual tendría que mostrar de manera concreta y verificable el vínculo entre capacidades estatales y bienestar colectivo, dar visibilidad a las víctimas del vaciamiento institucional —los jubilados con haberes licuados, los científicos sin financiamiento, los usuarios de servicios públicos degradados— y articular una moraleja que dispute el terreno simbólico ocupado por la motosierra: no la nostalgia del Estado grande, sino la evidencia de lo que se pierde cuando el Estado se destruye.

El recorrido histórico de este capítulo sugiere que Argentina dispone de materiales narrativos acumulados para esa construcción: la experiencia del Estado de Bienestar como garante de derechos, los ciclos de reforma y recuperación institucional, y la memoria de lo que el Estado pudo hacer cuando sus capacidades fueron preservadas. Lo que el ANPP identifica como condición necesaria —aunque no suficiente— para que esa contranarrativa sea eficaz es su capacidad de estabilizar la incertidumbre presente, no de evocar un pasado idealizado. En ese preciso sentido analítico, la pregunta que deja abierta este capítulo no es si el Estado argentino puede recuperarse, sino si es posible construir un relato sobre ese proceso de recuperación que sea, en los términos de Roe (1994), narrativamente más poderoso que el relato de su destrucción.

Referencias

Agostinelli, G. (2024). *Experimento libertario: De las ideas a la realidad*. Aguilar.

Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI Editores.

Berrotarán, P. (2004). La planificación como instrumento: Políticas y organización en el Estado peronista (1946–1949). En P. Berrotarán, A. Jáuregui y M. Rougier (Comps.), *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*. Imago Mundi.

Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

La Nación. (2024, 13 de junio). Milei habló en el foro El renacer de la libertad en Argentina: "El Estado es una organización criminal". *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-hablo-en-el-foro-el-renacer-de-la-libertad-en-argentina-el-estado-es-una-organizacion-criminal-nid13062024/

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2021). *Cómo mueren las democracias*. Booket.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Capítulo 19

Del significante vacío a la gestión estatal: Populismo libertario y gobierno en la Argentina de Javier Milei (2023–2024)

Guadalupe Díaz Kiernan[38]

Resumen

Este capítulo analiza el primer año de gobierno de Javier Milei en Argentina a partir de dos marcos complementarios: la teoría del populismo de Ernesto Laclau (*La razón populista*, 2005) y el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP) de Shanahan, Jones y McBeth (2017), articulados con el Análisis Narrativo de Políticas Públicas (ANPP) de Roe (1994). El objeto central es el tránsito del discurso a la gestión: cómo un relato antiestatal construido sobre significantes vacíos como "libertad" y "la casta" —que el ENPP permite descomponer en héroes, villanos, víctimas y moraleja— produce una cadena equivalencial multiclasista durante la campaña y enfrenta tensiones estructurales al traducirse en políticas concretas. Desde el ANPP, ese tránsito puede leerse como el momento en que la narrativa dominante se enfrenta a su propia estabilización: los DNU, la Ley Bases y los recortes sociales llenan de contenido óntico los significantes movilizadores, revelando los límites de una coalición narrativa heterogénea. El caso argentino confirma que el populismo funciona como una lógica de construcción política más que como un contenido ideológico, y que enfrenta desafíos específicos al traducirse en decisiones gubernamentales en contextos democráticos contemporáneos.

Palabras clave: populismo antiestatal; significante vacío; narrativas políticas; ENPP; ANPP; erosión del Estado; Argentina; Milei.

[38]Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano. Fue Gestora Técnica en la Organización de Estados Iberoamericanos, lideró iniciativas agilistas para pymes y corporaciones y se desempeñó como funcionaria pública coordinando un hub tecnológico para la reducción de la brecha digital. Participó en proyectos de modernización del Estado y Smart City financiados por CAF y el Banco Mundial, articulando con gobiernos y organismos multilaterales. Su trayectoria combina gestión ágil, fortalecimiento institucional y alianzas estratégicas orientadas a la inclusión digital, la innovación pública y la colaboración multisectorial. ORCID: 0009-0009-9437-6458.

Abstract

This chapter analyzes the first year of Javier Milei's government in Argentina through two complementary frameworks: Ernesto Laclau's theory of populism (*On Populist Reason*, 2005) and the Narrative Policy Framework (NPF) developed by Shanahan, Jones, and McBeth (2017), in dialogue with Emery Roe's Narrative Policy Analysis (NPA, 1994). The central focus is the transition from discourse to governance: how an anti-statist narrative built on empty signifiers such as “freedom” and “the caste” —decomposable through the NPF into heroes, villains, victims, and moral— produces a multiclass equivalential chain during the campaign and faces structural tensions when translated into concrete policies. From the NPA perspective, this transition can be read as the moment when the dominant narrative confronts its own stabilization: executive decrees, the Bases Law, and social spending cuts fill the mobilizing signifiers with ontic content, revealing the limits of a heterogeneous narrative coalition. The Argentine case confirms that populism operates as a logic of political construction rather than an ideological content, and that it faces specific challenges when translated into governmental decision-making within contemporary democratic contexts.

Keywords: populist anti-statism; empty signifier; political narratives; NPF; NPA; state erosion; Argentina; Milei.

Introducción

En diciembre de 2023, Javier Milei asumió la presidencia de la Argentina llevando al Poder Ejecutivo la primera propuesta explícitamente anarcocapitalista y libertaria de la historia democrática del país. Desde el inicio, su gobierno impulsó un programa de ajuste radical articulado a través de una retórica que resultó altamente movilizadora: un relato antiestatal construido sobre antagonismos morales nítidos, liderazgo carismático y significantes de amplio alcance como “la libertad” y “la casta”.

Este capítulo analiza ese relato y su tránsito hacia la gestión a partir de dos marcos teóricos complementarios. El primero es el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), que permite descomponer cualquier narrativa política en sus elementos constitutivos: héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Leído desde el ENPP, el discurso de Milei exhibe una arquitectura reconocible: la “casta” como villano, “los argentinos de bien” como víctimas y potenciales héroes, “la libertad” como horizonte de redención y el propio Milei como figura condensadora de una

promesa de ruptura. El segundo es el Análisis Narrativo de Políticas Públicas (ANPP) de Roe (1994), que permite comprender cómo esa narrativa funcionó como estabilizadora de la incertidumbre: en un contexto de alta crisis de representación, el relato libertario simplificó la complejidad, identificó un culpable claro y propuso una moraleja de salida. Ambos marcos se articulan en el Prefacio metodológico de este volumen (Estévez, 2026).

A estos dos marcos se suma la teoría del populismo de Ernesto Laclau (*La razón populista*, 2005), que permite precisar los mecanismos de construcción de la identidad política: la lógica equivalencial, los significantes vacíos y flotantes, la investidura afectiva del liderazgo y la frontera antagónica. La perspectiva laclausiana no sustituye al ENPP/ANPP sino que los enriquece: donde el ENPP identifica la arquitectura del relato y el ANPP explica su función estabilizadora, Laclau explica los mecanismos por los cuales un relato logra articular demandas heterogéneas bajo una identidad colectiva provisoria. La combinación de los tres marcos permite abordar con mayor precisión el interrogante central de este capítulo: ¿cómo logró el discurso antiestatal de Milei articular un bloque político multiclasista durante la campaña, y qué tensiones produjo ese mismo discurso al traducirse en políticas concretas de gobierno?

La hipótesis que guía el análisis es que Milei utilizó los significantes "libertad" y "la casta" para construir una cadena equivalencial amplia, pero que al gobernar —a través del DNU 70/23, la Ley Bases y los recortes sociales— esos significantes se llenaron de contenido óntico, tensionando la relación con sectores de su base original y evidenciando los límites estructurales de toda coalición narrativa heterogénea. En los términos del eje conceptual que organiza este volumen, ese tránsito puede leerse también como el pasaje de una narrativa de eliminación —la promesa abolicionista de suprimir el Estado— a una práctica de erosión: el desgaste gradual y acumulativo de capacidades e instituciones estatales ejercido desde el propio aparato estatal.

El estudio adopta un enfoque discursivo-interpretativo. El corpus analizado comprende siete discursos clave del período fundacional del gobierno: (1) el debate presidencial con Sergio Massa (2023); (2) el discurso de asunción (diciembre de 2023); (3) el DNU 70/23 (diciembre de 2023); (4) la apertura legislativa (marzo de 2024); (5) el Consenso de Mayo (julio de 2024); (6) el discurso ante la ONU (septiembre de 2024); y (7) el discurso del primer año de gestión (diciembre de 2024).

El capítulo se organiza en dos grandes bloques. El primero desarrolla el encuadre teórico, presentando las categorías laclausianas que se articulan con el ENPP/ANPP a lo

largo del análisis. El segundo examina el caso: el contexto de crisis de representación que hizo posible el ascenso de Milei, la construcción populista de su identidad política mediante significantes y liderazgo, y la tensión entre discurso y gestión en el primer año de gobierno. El capítulo cierra con comentarios finales sobre los hallazgos del análisis.

Encuadre teórico

El encuadre teórico de este capítulo combina tres marcos en diálogo. El primero, el ENPP de Shanahan, Jones y McBeth (2017), ya fue presentado en el Prefacio metodológico del volumen (Estévez, 2026); aquí opera como lente para descomponer la arquitectura narrativa del discurso de Milei en sus componentes constitutivos (escenario, héroes, villanos, víctimas, trama, moraleja). El segundo, el ANPP de Roe (1994), permite comprender la función estabilizadora de esa narrativa en un contexto de alta incertidumbre política. El tercero, que se desarrolla en extenso a continuación, es la teoría del populismo de Ernesto Laclau, tal como la formuló en *La razón populista* (2005). Laclau (1935–2014) fue un teórico político argentino que desarrolló su carrera académica principalmente en la Universidad de Essex. Su obra resulta especialmente pertinente para este capítulo porque provee los mecanismos —lógica equivalencial, significantes vacíos y flotantes, investidura afectiva del liderazgo, frontera antagónica— que explican cómo se construye narrativamente la identidad popular que el ENPP describe y el ANPP interpreta en su función política.

En el prefacio de su libro, el autor adelanta que busca interrogar la lógica de formación de las identidades colectivas (Laclau, 2005, p. 4), entendiendo que el grupo como unidad, en realidad, es el resultado de la articulación de unidades de demandas. La premisa aquí es que cada demanda representa un reclamo particular al orden establecido, y que el desafío se encuentra en el proceso de totalización de las mismas; es decir, un cemento social que una los elementos heterogéneos de la construcción social a través de dinámicas afectivas. Laclau decide abordar estos temas desde una razón populista porque cree que, durante mucho tiempo, se ha desestimado al populismo por su vaguedad conceptual, relegando estos fenómenos sociales a la afirmación de que la gestión de los asuntos comunitarios corresponde a un poder administrativo (Laclau, 2005, p. 5). Lo importante para comprender la intención teórica de Laclau sobre el populismo es que él mismo lo entiende como una lógica política, un modo de construir lo político. Por lo tanto, al no estar ligado a un fenómeno delimitable, no contiene ninguna unidad referencial. Es una lógica social atravesada por diferentes fenómenos.

Ahora bien, la heterogeneidad de las demandas no puede ser controlada por ningún

intento de manipulación. Lo heterogéneo se hace presente como aquello que se encuentra inherentemente ausente, y los elementos diversos de su conjunto van a estar investidos diferencialmente para que solo algunas parcialidades de los objetos encarnen la totalidad. A esto Laclau lo llama la naturaleza óntica de los objetos, los cuales precisan de una construcción social contingente. A esa construcción se la denomina articulación y hegemonía, las cuales son el punto de partida para comprender el surgimiento del pueblo, entendido como una categoría política en sí mismo.

1. Relaciones equivalenciales entre demandas insatisfechas

Dentro de la literatura populista que Laclau trae a colación en su trabajo, está presente la intención de Kenneth Minogue de distinguir la ideología del movimiento populista, apelando a que los movimientos son simplemente retóricos. En contraposición a aquel enunciado, Laclau dice que la retórica, en todo caso, es la anatomía del mundo ideológico (Laclau, 2005, p. 20) y que es irrelevante buscar separar estos dos conceptos. Lo que importa, no obstante, es la determinación de las secuencias discursivas a través de las cuales un movimiento o fuerza social lleva a cabo su acción política global (Laclau, 2005, p. 20). Podemos decir que los conceptos y estructuras que usamos para entender la realidad, tales como la categoría de "pueblo", se construyen a través de la retórica del discurso.

En este marco, Laclau identifica dos dimensiones fundamentales para el populismo: la lógica de la equivalencia y la necesidad de una frontera interna. El punto de partida está en las demandas democráticas, entendidas como peticiones particulares dentro de un sistema institucional. Cuando dichas demandas son satisfechas, se resuelven de manera diferencial; sin embargo, cuando permanecen insatisfechas y se acumulan, tienden a articularse entre sí en una relación que el autor denomina equivalencial.

La lógica equivalencial convierte así a demandas inicialmente aisladas en demandas populares, al unirlas en oposición al sistema que las excluye. Esta cadena de equivalencias genera un principio de solidaridad entre reclamos heterogéneos, aunque dicha unidad sea necesariamente precaria. Para adquirir consistencia, la cadena requiere cristalizarse en una identidad discursiva capaz de condensar la pluralidad bajo un denominador común.

Ese denominador común se construye a través de un significante vacío, un término que, al carecer de un contenido fijo, puede representar la totalidad de demandas y dar forma a la identidad popular. El proceso de hegemonía ocurre cuando un elemento particular logra asumir la representación de lo universal. Sin embargo, Laclau advierte que esa "plenitud" es siempre fallida: nunca puede alcanzarse en su totalidad, aunque funcione como horizonte

estructurante.

En este proceso se contraponen dos lógicas: la lógica de la diferencia, que trata las demandas de manera particular y aislada, y la lógica de la equivalencia, que las articula en una misma cadena contra un adversario. La consecuencia es que la identidad popular se expande extensivamente (representando un número creciente de demandas), pero se empobrece intensivamente, ya que debe desprenderse de los particularismos de cada reclamo (Laclau, 2005, p. 107).

Finalmente, la heterogeneidad de las demandas no desaparece en la articulación populista, sino que se mantiene como constitutiva. El populismo no anula las diferencias, sino que las conecta en una relación simbólica de equivalencia. La frontera interna delimita, en este marco, lo que queda incluido en la cadena de equivalencias y aquello que es excluido, configurando así el antagonismo que sostiene la identidad popular.

2. Producción de significantes vacíos y flotantes

Hemos entendido hasta ahora que las cadenas equivalenciales precisan de un significante vacío que funcione como el nombre de la totalidad. La palabra en la cual las cosas mismas buscan reconocerse en su unidad (Žižek, citado en Laclau, 2005, p. 116) es lo que se entiende como el punto nodal, el cual se encuentra dentro de la formación discursiva. Según Laclau, los términos no son abstractos, sino vacíos, y se caracterizan por su función performativa. Esto quiere decir que el significante no describe una totalidad previa, sino que la crea performativamente al nombrarla. En otras palabras, le da nombre a la identidad popular que surge a partir de la lógica equivalencial. En la lógica populista puede haber varios significantes vacíos, pero para que esta pueda consolidarse es preciso llegar al punto nodal.

Ahora bien, si el significante vacío es aquel que logra condensar una pluralidad de demandas y se constituye como referente de una totalidad (por ejemplo, “pueblo”) —es decir, no remite a un contenido fijo, sino que su función es articular la multiplicidad bajo un nombre común—, el significante flotante, en cambio, designa aquellos nombres o conceptos que aún no han sido subordinados a aquel significante vacío:

> La cuestión ya no radica en que el particularismo de la demanda se vuelve autosuficiente e independiente de cualquier articulación equivalencial, sino en que su sentido permanece indeciso entre fronteras equivalenciales alternativas. A los significantes cuyo sentido está «suspendido» de este modo los denominaremos

significantes flotantes. (Laclau, 2005, p. 145)

Esto significa que pueden ser interpretados por distintos actores, posicionándolos como conceptos en disputa. En principio, se encuentran en los límites exteriores de la frontera política, pero si la dinámica populista logra hegemonizarlos, podrían pasar adentro de la cadena equivalencial. Un ejemplo de esto es la idea de libertad, la cual retomaremos más adelante cuando veamos el intento hegemonizador de Javier Milei en su discurso para convertirla en significante vacío de su propia narrativa.

Como comentario final sobre lo anterior, es importante tener presente que la cuestión de los significantes flotantes no radica simplemente en una cuestión semántica, sino en una interpretación política sobre quién logra apropiarse del mismo. La dimensión flotante se vuelve más visible en períodos de crisis orgánica, cuando el sistema simbólico requiere ser reformado de un modo radical (Laclau, 2005, p. 146).

3. Lugar de los símbolos y la investidura afectiva en el liderazgo

Los símbolos funcionan como superficies de inscripción de demandas y, en consecuencia, son parte esencial de su articulación heterogénea. En este marco, el afecto no se dirige a un individuo concreto sino al objeto que encarna lo simbólico: el significante vacío y, en particular, el líder. El proceso de nominación en la constitución de la unidad a través de significantes vacíos otorga centralidad al afecto en la construcción social.

Laclau coincide aquí con Freud, quien sostenía que todo lazo social es, en sí mismo, un lazo libidinal (Laclau, 2005, p. 5). En el capítulo primero, en el apartado sobre "el avance freudiano", Laclau recupera la idea de que el vínculo con el líder no debe comprenderse en términos de sugestión, sino de lazos libidinales. Estos lazos emocionales que unen al grupo son pulsiones de amor que siguen un modelo de identificación (Freud, citado en Laclau, 2005, p. 64). La relación con el líder puede entenderse incluso como una forma de "enamoramiento":

> Al estar enamorado, el yo renuncia cada vez más a todo reclamo, y se vuelve más modesto a la par que el objeto se hace más grandioso y valioso, hasta que finalmente llega a poseer todo el amor de sí mismo del yo, y la consecuencia natural es el autosacrificio de este último. El objeto [el líder], ha devorado al yo… (Freud, citado en Laclau, 2005, p. 65)

El límite de esta dinámica radica entre la identificación y el enamoramiento extremo que puede derivar en fascinación. Según Laclau, el clímax de la argumentación freudiana

reside en que la formación de grupos identificados entre sí se produce a partir de un amor común hacia el líder (Laclau, 2005, p. 66). En otras palabras, el grupo coloca al objeto en el lugar del yo ideal, perdiendo rasgos individuales en pos de la identificación colectiva.

Aunque Laclau discute este fenómeno en contextos de representación extrema como el fascismo, introduce la noción de "representación simbólica" de Hannah Pitkin para remarcar que el líder no es simplemente un individuo, sino un productor de símbolos y un agente homogeneizador de lo heterogéneo. La identificación con el líder procede a través de la investidura simbólica en la lógica equivalencial, y la construcción del pueblo resulta imposible sin estos mecanismos de representación (Laclau, 2005, p. 178).

Así lo sintetiza el autor:

> …La identificación con un significante vacío es la condición sine qua non de la emergencia de un pueblo. Pero el significante vacío puede operar como un punto de identificación solo porque representa una cadena equivalencial… Es algo más que la imagen de una totalidad preexistente: es lo que constituye la totalidad… (Laclau, 2005, pp. 178–179)

El marco simbólico de una identidad sostiene la unidad colectiva; por eso el poder no puede estar totalmente vacío, sino que se encarna parcialmente en la figura del líder. No se trata de un liderazgo personal, sino de un significante que cristaliza afectos dispersos.

A partir de esta lectura, resulta evidente cómo las connotaciones simbólicas y afectivas fueron centrales en la figura de Javier Milei, especialmente en el momento de campaña electoral para su candidatura presidencial del año 2023. Al lograr una gran simpatía entre el electorado, predominó la capacidad discursiva para la movilización de las emociones colectivas por encima del contenido programático propuesto en su plataforma electoral.

4. El antagonismo como principio constitutivo de lo político

En la obra de Laclau, la constitución de una identidad popular se da siempre en relación con un exterior que la delimita. La cadena equivalencial no solo articula demandas heterogéneas, sino que se constituye en oposición al orden establecido, abriendo la posibilidad de un nuevo modo de institucionalización. Esta forma de construcción del lazo social implica necesariamente el trazado de una frontera antagónica.

Cada cadena equivalencial presenta límites internos —las demandas heterogéneas articuladas mediante una lógica totalizadora— y límites externos, definidos por aquello que queda fuera y se constituye como el "otro" en disputa. En el populismo, esta dinámica se

traduce en una frontera de exclusión que divide a la sociedad en dos campos antagónicos. Como señala Laclau, el "pueblo" emerge como una parte que aspira a encarnar la única totalidad legítima (Laclau, 2005, p. 91). La operación populista implica que la plebs —los sectores menos privilegiados— se reclame como el único populus, es decir, una parcialidad que busca funcionar como totalidad de la comunidad (Laclau, 2005, pp. 91–93). De allí que el populismo requiera necesariamente la división dicotómica de la sociedad en dos campos, y que dicha dicotomía represente la frontera antagónica del campo social. En este sentido, el campo popular presupone, como condición de su constitución, la construcción de una identidad global a partir de la equivalencia de una pluralidad de demandas sociales.

En el capítulo "Antagonismo, diferencia y representación", Laclau reafirma que la construcción del pueblo constituye un intento de dar un nombre a la plenitud ausente. Sin una ruptura en el orden social, no hay posibilidad de antagonismo (Laclau, 2005, p. 96). La "falta" está vinculada a la demanda no satisfecha y, al mismo tiempo, dirigida contra un adversario. En este proceso, la articulación equivalencial no solo une demandas diversas en una transición popular, sino que simultáneamente produce la identidad del enemigo, a quien dichas demandas están dirigidas. Así, la frontera política interna no es completamente determinada: las equivalencias que intervienen en su trazado pueden desplazarse y operar en direcciones diferentes.

En este punto, la noción de antagonismo excede el marco del populismo y se vincula con una concepción más amplia de lo político. Como sostienen Laclau y Mouffe en *Hegemonía y estrategia socialista* (1985), lo político está atravesado por divisiones irreductibles que impiden pensar en una sociedad plenamente reconciliada. La identidad popular se constituye siempre a partir de una frontera que delimita un "nosotros" frente a un "ellos", y este antagonismo es lo que hace posible la emergencia de lo político. Desde esta perspectiva, como enfatiza Mouffe (*El retorno de lo político*, 1999; *La paradoja democrática*, 2000), no hay democracia sin conflicto: toda construcción hegemónica es contingente, parcial y dependiente de la exclusión de un otro. De este modo, el antagonismo no es un accidente que pueda superarse, sino el principio constitutivo de la política misma.

Cabe mencionar que, dentro del campo teórico libertario, Murray N. Rothbard aporta una lectura sobre el populismo de derecha que resulta pertinente para este análisis. En su artículo *Right-Wing Populism: A Strategy for the Paleo Movement* (1992), sostiene que este tipo de populismo se apoya en la construcción de enemigos claros (las élites políticas, el establishment, los burócratas y los "privilegiados del sistema"), lo cual habilita una frontera

antagónica nítida. En este esquema, la figura carismática del líder juega un rol central para movilizar a las masas, articulando un discurso que combina libertarismo económico con conservadurismo cultural en confrontación directa con las élites gobernantes. A diferencia de otros modelos de liderazgo, este populismo no busca legitimidad en los sectores de poder establecidos, sino que refuerza la identidad popular a través del enfrentamiento. La incorporación de esta perspectiva resulta clave para entender, más adelante, cómo Javier Milei se inscribe en estas coordenadas para consolidar su gobernabilidad.

5. Sistema de alternativas y frontera política

Las primeras conclusiones que podemos extraer de la teoría de Laclau indican que el populismo constituye una lógica recurrente en la política moderna, que emerge cuando las instituciones tradicionales no logran contener las demandas sociales de manera diferenciada. En estas circunstancias, surge lo que Laclau denomina un "sistema de alternativas": un espacio en el que las fuerzas políticas pueden articular conflictos en más de una dirección, más allá del eje clásico derecha-izquierda. Así, el populismo no depende de su contenido programático, sino de su capacidad articuladora mediante el discurso (Laclau, 2005, p. 194).

Según el grado de fragmentación institucional, se pueden distinguir tres situaciones populistas. En un sistema institucional altamente estructurado, cualquier desafío antiinstitucional se mantiene en los márgenes, y la capacidad de generar cadenas equivalenciales es mínima. En un sistema menos estructurado, que requiere recomposición periódica, las fuerzas populistas deben operar simultáneamente como insiders y outsiders. Y en un sistema en crisis orgánica, los actores que desafían el sistema deben reconstruir la nación en torno a un nuevo núcleo populista, predominando la reconstrucción sobre la simple subversión.

El populismo redefine constantemente la frontera política: quién está dentro y quién queda fuera. Cuando un régimen hegemónico intenta interrumpir la cadena equivalencial del campo popular mediante la creación de alternativas que combinan eslabones distintos de las demandas sociales, surgen los llamados significantes flotantes (Laclau, 2005, p. 145). Estas demandas adquieren cierta autonomía frente a la cadena, generando tensión y dinamismo en la identidad del pueblo.

El significante vacío opera como punto de identificación precisamente porque articula la cadena equivalencial. Su representación no es pasiva; constituye la totalidad del pueblo y, al mismo tiempo, debe representar efectivamente a los elementos de la cadena. Este doble movimiento, del representante a los representados y viceversa, genera una tensión

constitutiva: si el significante se autonomiza demasiado, pierde su capacidad representativa; si las demandas se autonomizan radicalmente, se rompe la cadena y se imposibilita la totalización populista (Laclau, 2005, pp. 178–179). De este modo, la frontera política y la articulación de demandas nunca son fijas: la identidad política se redefine constantemente, lo que confiere dinamismo al populismo.

6. Síntesis

Como hemos intentado explicar anteriormente, las demandas sociales, cuando son absorbidas por el sistema institucional, presentan una lógica diferencial tras ser satisfechas. De lo contrario, cuando se encuentran sistemáticamente frustradas, establecen vínculos relacionales que las llevan a articularse dentro de una cadena equivalencial. No obstante, no todas las demandas tienen la capacidad de integrarse en esta lógica. La premisa sobre la heterogeneidad es que lo social no es homogéneo; por lo tanto, es imposible reducirlo a una sola demanda. La identidad populista, precisamente, no busca eliminar esa heterogeneidad, sino articular las demandas democráticas bajo un nombre común, convirtiéndolas en demandas populares.

La cadena equivalencial cumple una doble función: (1) expresar las particularidades de cada demanda; y (2) subordinarlas a una identidad común que se construye frente a un adversario. La política populista condensa, a través del significante vacío, esa heterogeneidad y la organiza. Por eso, esta condición no se entiende como un obstáculo, sino como una característica constitutiva del populismo, ya que coordina demandas diferentes frente a un mismo horizonte simbólico.

Todo lo que se encuentra dentro de las fronteras de la cadena equivalencial depende de la cohesión política que esta genera. Las demandas particulares renuncian a cierta independencia de sus reclamos en pos de la identidad popular. En cambio, lo que queda por fuera son demandas que todavía no se han articulado bajo el significante vacío, es decir, que no han sido “nombradas”. En este exterior pueden suceder dos posibilidades: integrarse a la cadena equivalencial o mantener abierta la posibilidad de nuevas articulaciones alternativas, ya que el espacio en disputa puede definir la cadena totalizada.

En este contexto, los significantes flotantes son nombres o conceptos que aún no están subordinados al significante vacío. El líder de la cadena equivalencial busca homogeneizarlos a través del discurso populista. Al estar en disputa por diferentes actores, existe la posibilidad de que sean absorbidos por eslabones distintos que busquen interrumpir la cadena equivalencial del campo popular.

En su discusión sobre democracia, Laclau enlaza esta con la lógica del populismo. El autor considera necesario transferir la noción de vacuidad desde el lugar del poder en un régimen democrático hacia los sujetos que ocupan dicho lugar. El poder se ejerce solo en representación del pueblo; no basta con que el lugar del poder esté vacío, sino que la vacuidad se traslada a quienes lo ocupan. El gobierno democrático no se identifica con la totalidad del pueblo, por lo que su rol representativo es siempre provisorio y disputado.

Para Laclau, la identidad democrática coincide con la identidad popular, ya que su articulación implica el fracaso de un orden previo, la necesidad de organizar la pluralidad a través de nominaciones, y la apelación a lo afectivo para lograr la cohesión social. La construcción del pueblo es, por tanto, una condición sine qua non del funcionamiento de la democracia. Si no hay pueblo, no hay populismo, pero tampoco democracia. Por eso, para el autor, esta última vive en la inestabilidad y apertura permanente de sus significantes y representaciones.

El primer año de gobierno de Javier Milei

1. Contexto previo: la crisis de representación

Javier Milei encara su candidatura con un espacio de poder de representación política disponible hacia la clase trabajadora. “Disponible”, porque el electorado argentino estaba atravesado emocionalmente por el fracaso de los dos últimos gobiernos, sumado a una pandemia que terminó con vastos puestos de trabajo formales y exacerbó la precarización. El contexto económico cuando asume Milei era por demás alarmante: la presidencia de Alberto Fernández, para octubre, ya dejaba una inflación del 142,7% y casi un 40% de pobreza. No obstante, es una realidad que esto no había empezado con el último gobierno peronista, sino que las implicancias del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional firmado por Mauricio Macri habían condicionado severamente la soberanía económica del país, generando un terreno hostil para la gestión pública de recursos sociales y redistributivos.

Por otro lado, resulta fundamental señalar el progresivo deterioro en la calidad de la representación política, un proceso que minó la legitimidad de las instituciones democráticas ante los ojos de gran parte de la ciudadanía. Las internas partidarias expusieron una preocupante debilidad institucional hacia el interior del oficialismo: las tensiones entre el presidente Alberto Fernández y su vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner, revelaban profundas discrepancias en la toma de decisiones estratégicas, afectando seriamente la

gobernabilidad. A esto se sumaron numerosos episodios en la gestión de Fernández que, aunque puntuales, adquirieron un fuerte valor simbólico para el electorado, el cual comenzó a percibir a quienes ocupan cargos públicos como parte de una élite desconectada de la realidad social. Escándalos como el festejo del cumpleaños de la Primera Dama en la residencia de Olivos durante la cuarentena estricta[39], el vacunatorio "VIP" contra el SARS-CoV-2 que condenó socialmente al ministro de Salud como corrupto[40], o la conducta inapropiada del diputado Ameri[41] en plena sesión parlamentaria virtual, no fueron simples deslices individuales: fueron interpretados como actos de impunidad que profundizaron el hartazgo y alimentaron la noción de "casta", sostenida por Milei con gran eficacia narrativa. Así, la política tradicional quedó expuesta no solo como ineficiente, sino como éticamente deslegitimada.

El desgaste de la polarización tradicional entre el "kirchnerismo"[42] y el PRO bajo el liderazgo de Mauricio Macri se hacía contundente. En este contexto, que se entiende fue interpretado por el electorado como una profunda crisis orgánica[43] del sistema político del país, es que se configura el espacio para lo que Laclau identificaría como un sistema de alternativas. Si bien Javier Milei ya era diputado nacional, aunque con escasa participación activa en el Congreso, logró posicionarse con éxito como una alternativa electoral libertaria, gracias a su relato político de tintes anarcocapitalistas contra la "casta". Ese discurso, potenciado en el balotaje de 2023, lo consagró presidente con el 55,7% de los votos. Paradójicamente, él mismo formaba parte de aquello que denunciaba; sin embargo, logró consolidar una imagen de outsider de la política tradicional, presentándose como alguien dispuesto a desmantelar el Estado, reducir su intervención en la economía y combatir a quienes, según su narrativa, "vivían" del aparato institucional, desprestigiando así el valor histórico de los trabajadores y trabajadoras del sector público.

[39]Wainfeld, M. (2021, agosto). El gobierno ante el escándalo por el cumpleaños en Olivos. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/361641-el-gobierno-ante-el-escandalo-por-el-cumpleanos-en-olivos

[40]Deutsche Welle. (2023, mayo). Argentina: Piden citar a Ginés González por "vacunas VIP". https://www.dw.com/es/argentina-piden-citar-a-gin%C3%A9s-gonz%C3%A1lez-garc%C3%ADa-por-vacunatorio-vip/a-65672995

[41]Infobae. (2024, 22 de abril). Condenaron a un mes de prisión al exdiputado que besó el seno de una mujer en plena sesión. https://www.infobae.com/judiciales/2024/04/22/condenaron-a-un-mes-de-prision-al-ex-diputado-que-beso-el-seno-de-una-mujer-en-plena-sesion/

[42]El término "kirchnerismo" se utiliza para referirse al movimiento político peronista liderado en su momento por Néstor Kirchner (presidente argentino, 2003–2007) y posteriormente por Cristina Fernández de Kirchner (presidenta argentina, 2007–2015).

[43]Murillo y Oliveros (2024) coinciden en que Javier Milei pudo captar un voto de protesta antiestablishment contra los partidos tradicionales, que no pudieron resolver el pobre desempeño económico de la Argentina y que parecían no prestarle atención al electorado.

2. Construcción populista del gobierno: significantes y liderazgo

Retomando la idea de que el populismo es una lógica política, una manera de construir la identidad popular mediante significantes vacíos que le dan nombre a una cadena de equivalencias con el fin de homogeneizar demandas democráticas heterogéneas, este apartado se centra en la construcción discursiva de Javier Milei, para poder comprender la función performativa de sus palabras, su liderazgo y el lazo afectivo con el electorado que lo apoyó.

He mencionado en la introducción que para la realización de este trabajo se han seleccionado siete discursos clave que demuestran la evolución del intento de construcción de su lógica política a lo largo del período fundacional como gobierno. A partir de aquí es que podemos identificar los significantes vacíos y flotantes centrales, las fronteras antagónicas que establece y la manera en que se consolida su liderazgo.

Significantes flotantes y vacíos: libertad y la casta

Lo primero que podemos observar cuando analizamos a Javier Milei es que el significante "libertad" funciona como un significante flotante que articula un horizonte de identificación para distintos sectores sociales. Según Laclau (2005), los significantes flotantes permiten que diversos actores proyecten sobre ellos sus propias demandas. En el caso de Javier Milei, la hegemonización de este significante bajo su discurso le permite consolidar su autoridad política. Discursivamente, la libertad articula demandas económicas, morales y sociales: desde la lucha contra la inflación y la inseguridad hasta la crítica de la corrupción del Estado. Por ejemplo, en el debate presidencial de 2023, "libertad" unifica preocupaciones ciudadanas diversas bajo un mismo signo, mientras que en el discurso de asunción se proyecta como la promesa de una nueva era de transformación en la Argentina.

En contraposición, el significante de "la casta" se presenta como un significante vacío negativo, ya que define la frontera antagónica entre el pueblo y el antipueblo, simplificando complejos problemas institucionales en un enemigo concreto y fácil de identificar. Su efecto homogeneizador se observa bajo la oposición común al establishment político y a los actores considerados "privilegiados y corruptos". En la presentación del Decreto 70/23, Milei propone a la casta política y al entramado de regulaciones estatales como opositores a los argentinos de bien y a la libertad individual. Y en la apertura legislativa de 2024, los obstáculos políticos trazan el límite entre los defensores de privilegios frente al proyecto de refundación del país. En los discursos de Milei, el punto nodal se encuentra en la definición del pueblo. Este no es algo abstracto; por el contrario, se construye a través de un significante

positivo: “los argentinos de bien”. A partir de aquí es que se define quién pertenece dentro de la cadena equivalencial y quién queda afuera, reforzando la frontera antagónica de la casta.

Hemos descrito anteriormente la importancia de la simbología en la construcción de la identidad popular, y cómo el líder es el productor mismo de los símbolos. En este sentido, es imposible pasar por alto cómo Javier Milei suele terminar la mayoría de sus discursos con la efusiva expresión “¡Viva la libertad, carajo!”, la cual funciona casi como una síntesis emocional y simbólica. Si bien no define una política concreta, proyecta valores generales que son parte de su propia cadena equivalencial: la libertad económica, la autonomía individual, la oposición al Estado y al sistema político tradicional. Se puede decir que la libertad, aplicada al caso de Milei, funciona como ejemplo por excelencia de lo que es un significante flotante, ya que proyecta las demandas desde los empresarios que buscan la desregulación estatal hasta los ciudadanos frustrados con políticas económicas que no los llevaron a ningún buen puerto.

Entonces, Milei no solo maneja significantes, sino que él mismo funciona como figura condensadora. Siguiendo a Laclau, el liderazgo populista no es meramente personalista, sino simbólico: el líder cristaliza afectos dispersos y da coherencia a un bloque heterogéneo. Él mismo se autodefine discursivamente como un outsider de la política; incluso en su presentación ante Naciones Unidas en 2024 se refiere a sí mismo como experto en economía y defensor de los ciudadanos y su propiedad privada frente al Estado depredador.

Su investidura afectiva se refuerza mediante símbolos históricos, metáforas y referencias a su propia familia, consolidando un vínculo emocional con el electorado. En sus discursos, Milei remite frecuentemente a la Constitución de 1853 y a próceres como Alberdi, Roca y Sarmiento, presentándolos como ejemplos de la grandeza pasada de la Argentina (como fue dicho en el discurso de asunción, diciembre de 2023). Aunque no aparece formalmente en todas sus alocuciones, la figura de Milei se condensa en su campaña bajo la metáfora simbólica del “león”[44], representando al actor fuerte que no teme ir contra la casta política y que, aplicando todo su poder de “motosierra”[45], pretende destruir el Estado y sus

[44]Aunque no formalmente, la figura del león fue utilizada por los votantes simpatizantes de La Libertad Avanza para referirse al candidato Javier Milei en el año 2023.

[45]Durante la campaña electoral, Javier Milei utilizaba una motosierra real en sus actos y presentaciones públicas para simbolizar que no temía recortar todos los programas que, según él, volvían al Estado elefantiásico e ineficiente. Más adelante, ya como presidente, le obsequió una motosierra a Elon Musk —dueño de la red social X— en un gesto que buscó presentarse como símbolo de afinidad política y de una diplomacia moderna

políticas colectivistas.

Si bien los significantes descritos son los que mejor representan la función homogeneizadora de la cadena equivalencial, Laclau reconoce que puede haber varios significantes vacíos en una misma lógica. En el caso de Milei, se pueden subrayar significantes como "ajuste" y "desregulación", presentes en la cadena nacional donde dio a conocer el DNU 70/23; "nueva era", para separar su gobierno de la vieja política cuando asumió como presidente; el "sacrificio" que los argentinos de bien realizan para la reconstrucción del país, rectificado en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación en marzo de 2024; o la idea de "colectivismo", presente en su alocución ante la Asamblea General de Naciones Unidas para criticar las políticas internacionales de la Agenda 2030. En pos de sistematizar cómo cada hito discursivo articula los significantes flotantes y vacíos, las fronteras antagónicas y la investidura del líder, se presenta el siguiente cuadro conceptual:

Hito discursivo	**Significantes vacíos / flotantes**	**Frontera antagónica**	**Lógica equivalencial**	**Lógica diferencial**	**Investidura afectiva / rol del líder**
1) Debate presidencial (con Massa, 2023)	"Cambio", "libertad", "casta"	Massa y kirchnerismo como casta vs. pueblo	Une demandas económicas (inflación) y morales (corrupción)	Diferencia al electorado "común" de la "casta política"	Se muestra como outsider antisistema
2) Discurso de asunción (dic. 2023)	"Nueva era", "ajuste", "libertad"	"La casta" y el "Estado botín" vs. "argentinos de bien"	Articula inflación, inseguridad, educación y salud bajo un enemigo común	Incluye aliados si aceptan la "nueva Argentina"	Se inviste como mesías de la reconstrucción; invoca símbolos históricos y religiosos
3) Decreto 70/23 (dic. 2023)	"Desregulación", "modernización", "libertad económica"	El Estado expansivo y sobrerregulado; políticos colectivistas	Une demandas de empresarios y consumidores bajo el significante "mercado libre"	Diferencia entre quienes aceptan sacrificios y quienes "defienden privilegios"	Reformador valiente que enfrenta poderes concentrados
4) Apertura legislativa (marzo 2024)	"Sacrificio", "esfuerzo", "ajuste", "motosierra", "verdad"	Congreso "casta" vs. los argentinos de bien que se sacrifican y pagan impuestos	El pueblo que soporta el esfuerzo necesario para refundar la Nación	Diferencia entre quienes adhieren al proyecto y quienes ponen "palos en la rueda"	Se inviste como líder racional que ofrece un "pacto"
5) Consenso de Mayo	"Refundación", "sacrificio",	Vieja política fragmentada vs.	Articulación de demandas	Diferencia entre quienes se	Arquitecto de un nuevo pacto

poco convencional. En ese momento, Elon Musk desempeñaba un papel político relevante en Estados Unidos: fue nombrado "special government employee" y colideró el recién creado Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE), una comisión presidencial destinada a reestructurar el ejecutivo federal, reducir regulaciones, recortar gastos y renovar la burocracia con un enfoque tecnocrático.

(julio 2024)	"pacto", "nueva Argentina", "propiedad privada"	Argentina reformista	heterogéneas (déficit fiscal, educación, federalismo, reforma laboral, etc.) bajo un mismo significante ("Pacto de Mayo")	suman al consenso y quienes quedan como "obstáculos del cambio"	republicano, heredero de 1816 y 1853
6) Discurso ONU (sept. 2024)	"Colectivismo", "Leviatán burocrático", "libertad global"	"Ciudadanos del mundo libres" vs. "Agenda 2030 socialista"	Su crítica al colectivismo conecta problemas globales (intervención de la ONU, deuda de países) con problemas nacionales (regulaciones, intervenciones económicas)	Diferencia entre aliados internacionales (Trump, derecha global) y enemigos (izquierda internacional)	Profeta global de la libertad, outsider de la política
7) Discurso de primer año de gestión (dic. 2024)	"Libertad", "sacrificio", "refundación"	La casta, sindicatos y opositores vs. pueblo comprometido	Articula inflación, desempleo, pobreza, educación y seguridad bajo el antagonismo	Diferencia entre quienes aceptan el sacrificio y quienes buscan privilegios	Líder condensador con investidura afectiva (con Karina Milei como garante)

Cuadro 1. Evolución de la lógica populista en los discursos de Javier Milei. Fuente: elaboración propia a partir del análisis de siete discursos seleccionados.

Articulación de demandas heterogéneas en la propuesta de La Libertad Avanza

Ahora que hemos identificado y destacado los principales significantes vacíos y flotantes en la construcción discursiva de Javier Milei, corresponde analizar cómo se articulan bajo la noción de "argentinos de bien" y el significante flotante "libertad". Recordemos que las cadenas equivalenciales unifican demandas diversas en un sentido totalizador, permitiendo que sectores sociales heterogéneos se reconozcan dentro de un bloque político-popular (Laclau, 2005).

Una constante demanda del pueblo argentino ha sido, de manera histórica, una solución pragmática al problema de la economía inflacionaria. Para cuando asumió el gobierno de La Libertad Avanza, Argentina cerraba 2023 con una inflación del 211,4%, el valor más alto en tres décadas. Los diarios nacionales expresaban titulares como "La Argentina superó a Venezuela y terminó el año con la inflación más alta de América

Latina"[46], generando miedo e incertidumbre en el electorado. Junto a esto, la cuestión del balance fiscal se presenta como una demanda principal a ser articulada: Milei, que se presenta a sí mismo como experto en economía, identifica el déficit como causa principal de la inflación y propone el sacrificio como instrumento necesario para alcanzar un superávit fiscal, consolidando la idea de responsabilidad económica del pueblo frente al Estado.

Otra demanda central es la seguridad. Presente en sectores populares y de clase media, se percibe la idea de que el Estado es incapaz de protegerlos frente a la delincuencia. En este sentido, la incorporación de Patricia Bullrich (su rival política y exfuncionaria de Mauricio Macri) otra vez como responsable del Ministerio de Seguridad intenta reflejar la articulación de esta demanda, que el PRO (Propuesta Republicana) canalizaba intencionalmente, dentro de la propuesta de La Libertad Avanza. A estas demandas se suman los jóvenes precarizados, que buscan oportunidades de empleo y educación como forma de movilidad social; empresarios que reclaman desregulación y menor intervención estatal; y los ciudadanos preocupados por la defensa de valores culturales e identitarios, incluyendo la propiedad privada y la tradición liberal.

Para el siguiente punto resulta pertinente vincular la propuesta de La Libertad Avanza con lo que señalábamos anteriormente sobre Murray Rothbard (1992) y su conceptualización sobre el "populismo de derecha libertario". Para Rothbard, la articulación de un bloque popular en torno a valores como el orden, la libertad económica y la oposición a las élites políticas e intelectuales permite construir un sujeto colectivo que combina demandas económicas y culturales bajo un mismo horizonte. En el caso argentino, Milei recupera este entramado en su cadena equivalencial, llenando sus significantes de contenido ideológico anarcocapitalista: desde la austeridad fiscal y la desregulación económica hasta la defensa del orden y los valores tradicionales, amalgamando sectores heterogéneos en torno a un significante unificador como la "libertad".

Todas estas demandas heterogéneas se integran bajo el significante flotante de "libertad" y el punto nodal del pueblo como "los argentinos de bien", reforzando así la oposición a la casta política y legitimando la investidura simbólica del líder. La cadena equivalencial construida permite que distintos actores proyecten sus intereses y preocupaciones sobre un horizonte común, consolidando un bloque político-popular coherente y heterogéneo a la vez. El desafío a continuación es intentar comprender qué

[46]Reinhold, M. (2024, enero). La Argentina superó a Venezuela y terminó el año con la inflación más alta de América Latina. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-supero-a-venezuela-y-termino-el-ano-con-la-inflacion-mas-alta-de-america-latina-nid11012024/

sucede en la tensión entre la lógica de vacuidad populista, expresada a través de la retórica discursiva y sus significantes vacíos, y la lógica gubernamental que llevó adelante una vez en ejercicio del poder.

3. Del discurso a la gestión

La transición del discurso a la gestión en el gobierno de Javier Milei evidencia la tensión entre la lógica populista de vacuidad y la lógica gubernamental concreta y tecnocrática. Como señala Laclau:

> Cualquiera que sea el contenido óntico que decidamos privilegiar en una investidura ontológica, las huellas de la investidura no pueden ser enteramente ocultadas. Por lo tanto, cualquiera que sea la parcialidad que privilegiemos, siempre será el punto en el cual la universalidad también está necesariamente presente. (Laclau, 2005, p. 244)

Los DNU[47], la Ley Bases[48] y las resoluciones ministeriales representan contenidos ónticos que materializan decisiones de gobierno dentro de la investidura ontológica previamente construida: la cadena equivalencial de "libertad" y "los argentinos de bien". Al llenar estos significantes de contenido concreto, se genera un riesgo de pérdida de adhesión popular si el líder se autonomiza demasiado de dicha cadena. Sectores que apoyaban la campaña, como trabajadores estatales, jubilados y quienes accedían a políticas sociales, culturales o educativas, se vieron directamente afectados por despidos, ajustes previsionales y recortes estratégicos. La criminalización de la protesta mediante el Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público[49] y la declaración de servicios esenciales muestra cómo los contenidos ónticos resignifican los significantes flotantes, dejando demandas sociales fuera del bloque populista originalmente construido. Milei, que se presentaba como outsider y opositor a la "casta", comienza a asumir rasgos de esa misma casta, difuminando la frontera antagónica que antes articulaba el consenso.

En consecuencia, la materialización de políticas concretas evidencia la tensión entre la lógica populista y la gubernamental: al concretarse los significantes, se abren oportunidades para que las demandas previamente articuladas puedan reconfigurarse bajo una nueva lógica política, dejando en evidencia los límites del populismo una vez que se enfrenta a la realidad de la gestión.

[47]Decreto de necesidad y urgencia 70/2023.
[48]Ley 27.742, de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.
[49]Resolución 943/2023, Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación.

Comentarios finales

El análisis del primer año de gobierno de Javier Milei se ha realizado bajo la perspectiva de *La razón populista* de Ernesto Laclau (2005), quien sostiene que el populismo no se define por las categorías tradicionales de izquierda o derecha, sino como una lógica política orientada a la construcción de lo político. La aparente vaguedad conceptual que críticos de la psicología de las masas señalaban como limitación es, para Laclau, lo que permite comprender cómo se articula una unidad político-identitaria a partir de demandas heterogéneas mediante significantes flotantes y vacíos.

El balance del primer año muestra que la lógica populista explica con mayor precisión el ascenso y la forma de gobernar de Milei que las categorías ideológicas clásicas. Su principal logro fue la construcción de un pueblo antagonizado con la "casta", movilizando la libertad como horizonte simbólico. Sin embargo, al pasar del discurso a la gestión, los significantes vacíos se llenaron de contenido óntico: los DNU, la Ley Bases, los ajustes fiscales y los recortes sociales transformaron las promesas discursivas en decisiones concretas que tensionaron la relación con sectores de su base, evidenciando los límites de su cadena equivalencial multiclasista. Las demandas conflictivas (trabajo, consumo, educación, seguridad, bienestar previsional) quedaron parcialmente insatisfechas, revelando la dificultad de mantener la coherencia de un bloque populista heterogéneo. En los términos del volumen, el caso ilustra cómo una narrativa de eliminación del Estado, imposible de realizar plenamente, se tradujo en la práctica en una dinámica de erosión: el desgaste sostenido de capacidades estatales ejercido, paradójicamente, desde el propio Estado.

Asimismo, la criminalización de la protesta social, la reducción de políticas de asistencia y la reconfiguración del aparato estatal a favor de intereses económicos muestran cómo la concreción de los significantes flotantes puede distanciar al líder de su base original, transformándolo en un actor percibido como parte de la "casta" que antes denunciaba. La materialización de decisiones políticas revela inevitablemente las marcas de la investidura inicial: aunque los significantes movilizan adhesión, su implementación concreta introduce efectos y limitaciones que se hacen visibles y que pueden modificar la percepción del bloque populista.

Si bien este análisis se centró en el período fundacional del gobierno libertario, al momento de redactar este trabajo ha transcurrido un año y medio desde que Javier Milei asumió la presidencia. La situación social se ha complejizado: el ajuste fiscal ha afectado a los sectores más vulnerables, incluidos jubilados, pensionados por discapacidad y niñeces,

mientras que las medidas restrictivas del Ministerio de Capital Humano dejaron desamparadas a numerosas organizaciones sociales y comedores comunitarios[50]. La exposición de casos de corrupción, como el escándalo de la criptomoneda Libra[51] y coimas dentro del Gabinete[52], sumada a la represión sistemática de manifestantes y periodistas[53] bajo el mando de Patricia Bullrich, evidencia la tensión entre la lógica populista y la concreción gubernamental. A pocos meses de las elecciones de medio término, ya aparecen encuestas que afirman una caída de la imagen positiva del Presidente, lo cual sugiere que parte de las demandas sociales inicialmente movilizadas podrían quedar disponibles para ser articuladas bajo un nuevo significante, dando lugar a la posibilidad de una reconfiguración de la cadena equivalencial y al surgimiento de otra fuerza populista distinta. Lo que permanece abierto —y constituye la pregunta analítica que este caso deja planteada— es si la sociedad argentina percibirá estos episodios como una nueva crisis orgánica de representación y buscará articularse bajo un nuevo liderazgo o significante alternativo. Desde el ANPP, esa posibilidad no es una anomalía sino la dinámica constitutiva de las narrativas dominantes: cuando sus promesas no se cumplen, el espacio narrativo no queda vacío sino disponible para una nueva articulación.

En síntesis, si bien este trabajo queda abierto, ya que aún estamos a dos años de las próximas elecciones presidenciales y no sabemos qué va a suceder, el caso Milei confirma que el populismo no se entiende como un contenido ideológico, sino como una lógica de construcción política que permite la movilización de diversos actores bajo significantes

[50]La ministra Sandra Pettovello, titular del Ministerio de Capital Humano, desplazó de su cargo al secretario de Niñez, Adolescencia y Familia, Pablo De la Torre, tras la polémica por los millones de kilos de alimentos no entregados y alojados en dos depósitos. (Tarricone, M. (2024, 5 de junio). 5 claves sobre la polémica por los alimentos guardados en depósitos del Ministerio a cargo de Sandra Pettovello. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/5-claves-sobre-la-polemica-por-los-alimentos-guardados-en-depositos-del-ministerio-a-cargo-de-sandra-pettovello/)

[51]El 14 de febrero, el presidente Javier Milei promocionó en X la criptomoneda $LIBRA, que se desplomó horas después generando pérdidas millonarias a más de 44 mil inversores. (Ferreiro, I., y Di Santi, M. (2025, febrero). Cronología del "Criptogate": Las claves del caso $LIBRA que involucra a Javier Milei. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/cronologia-del-criptogate-las-claves-del-caso-libra-que-involucra-a-javier-milei/)

[52]Audios atribuidos al exdirector de la ANDIS, Diego Spagnuolo, desataron la polémica por el presunto pago de coimas en la compra de medicamentos por parte de la agencia, que involucrarían a la hermana del Presidente, Karina Milei. (Ver: Leiva, M. (2025, agosto). Presuntas coimas en Discapacidad: Todas las respuestas para entender la causa sobre los audios atribuidos a Spagnuolo. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/presuntas-coimas-en-discapacidad-todas-las-respuestas-para-entender-la-causa-sobre-los-audios-atribuidos-a-spagnuolo/)

[53]El impacto de una bomba de gas en la cabeza del periodista Pablo Grillo, por parte de las fuerzas de seguridad durante una marcha de jubilados, dejó al reportero en un crítico estado de salud. (Rivas Molina, F. (2025, 19 de marzo). Pablo Grillo, el fotógrafo que expone la brutalidad policial en Argentina. *El País*. https://elpais.com/america/2025-03-19/pablo-grillo-el-fotografo-que-expone-la-brutalidad-policial-en-argentina.html)

estratégicos, y que puede resultar, o no, en el éxito de la construcción política de gobierno.

Bibliografía

Libros y artículos

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP FCE UBA.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Laclau, E., y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una política democrática radical* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1985)

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. Paidós.

Mouffe, C. (2000). *La paradoja democrática: El peligro del consenso en la política contemporánea*. Gedisa.

Murillo, M. V., y Oliveros, V. (2024). Argentina 2023: La irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *44*(2), 161–185. https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000116

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Rothbard, M. N. (1992). Right-wing populism: A strategy for the paleo movement. *Rothbard–Rockwell Report*, *3*(1), 5–14. https://www.rothbard.it

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Discursos

ARGENTINA. (2024, 10 de diciembre). *Discurso completo de Javier Milei al cumplirse el primer año de su gobierno* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=zuTrucjMx_g

Debate presidencial de Argentina – Segunda vuelta: Javier Milei vs. Sergio Massa #debate2023. (2023, 12 de noviembre). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=5CEfHZl6W04

Discurso completo de Javier Milei como presidente de la Argentina el día de su asunción. (s.f.). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=jySRdtIemLU

Discurso completo de Javier Milei en la Asamblea de la ONU: Fuertes críticas a la Agenda 2030 – Sept. 2024. (2024, septiembre). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=vHpcbKTNiG0

Discurso completo | Javier Milei firmó el Pacto de Mayo junto a 18 gobernadores. (s.f.). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=3JT3SJK5jn0

Javier Milei en la Apertura de Sesiones Ordinarias 2024 en el Congreso. (2024). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Q5NHgdOtMJM&t=3877s

Presidente argentino Javier Milei anuncia el decreto de desregulación económica. (2023, 20 de diciembre). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=JtsZiC7-Ggo

Documentos legales y noticias

Argentina. Decreto de necesidad y urgencia 70/2023. (2023). https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2023-395521

Argentina. Ley 27.742, *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*. (2024). https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708

Argentina. Resolución 943/2023, *Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el Corte de Vías de Circulación*. (2023). https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300917/20231215

Canedo, N. (2025, 21 de agosto). La semiología libertaria que vuelve a Javier Milei el centro de todo. *Letra P*. https://www.letrap.com.ar/opinion/la-semiologia-libertaria-que-vuelve-javier-milei-el-centro-todo-n5415869

CNN Español. (2024, 22 de enero). Argentina cerró el 2023 con la inflación más alta en el mundo. https://cnnespanol.cnn.com/2024/01/22/argentina-inflacion-orix

Deutsche Welle. (2023, mayo). Argentina: Piden citar a Ginés González por "vacunas VIP". https://www.dw.com/es/argentina-piden-citar-a-gin%C3%A9s-gonz%C3%A1lez-garc%C3%ADa-por-vacunatorio-vip/a-65672995

Ferreiro, I., y Di Santi, M. (2025, 24 de febrero). Cronología del "Criptogate": Las claves del caso $LIBRA que involucra a Javier Milei. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/cronologia-del-criptogate-las-claves-del-caso-

libra-que-involucra-a-javier-milei/

Infobae. (2024, 22 de abril). Condenaron a un mes de prisión al exdiputado que besó el seno de una mujer en plena sesión. https://www.infobae.com/judiciales/2024/04/22/condenaron-a-un-mes-de-prision-al-ex-diputado-que-beso-el-seno-de-una-mujer-en-plena-sesion/

Infobae. (2024, 25 de mayo). Inseguridad en CABA: Los robos aumentaron un 15% durante 2023. https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2024/05/25/inseguridad-en-caba-los-robos-aumentaron-un-15-durante-2023-y-la-tasa-de-homicidios-mantuvo-su-nivel-mas-bajo-desde-1995/

Leiva, M. (2025, 25 de agosto). Presuntas coimas en Discapacidad: Todas las respuestas para entender la causa sobre los audios atribuidos a Spagnuolo. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/presuntas-coimas-en-discapacidad-todas-las-respuestas-para-entender-la-causa-sobre-los-audios-atribuidos-a-spagnuolo/

¿Qué país dejó Alberto Fernández? (s.f.). *Chequeado*. https://chequeado.com/balance-alberto-fernandez/#inflaci%C3%B3n

Reinhold, M. (2024, enero). La Argentina superó a Venezuela y terminó el año con la inflación más alta de América Latina. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-supero-a-venezuela-y-termino-el-ano-con-la-inflacion-mas-alta-de-america-latina-nid11012024/

Rivas Molina, F. (2025, 19 de marzo). Pablo Grillo, el fotógrafo que expone la brutalidad policial en Argentina. *El País*. https://elpais.com/america/2025-03-19/pablo-grillo-el-fotografo-que-expone-la-brutalidad-policial-en-argentina.html

Rosario, M. (2025, 26 de agosto). La ANDIS en la mira por presuntas coimas: Historias de personas con discapacidad que perdieron su pensión en una cuestionada auditoría. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/presuntas-coimas-en-discapacidad-historias-de-personas-que-perdieron-su-pension-en-una-auditoria-cuestionada/

Rosso, F. (2024, enero). Milei y la venganza de Laclau. *La Izquierda Diario*. https://www.laizquierdadiario.com/Milei-y-la-venganza-de-Laclau

Tarricone, M. (2024, 5 de junio). 5 claves sobre la polémica por los alimentos guardados en depósitos del Ministerio a cargo de Sandra Pettovello. *Chequeado*. https://chequeado.com/el-explicador/5-claves-sobre-la-polemica-por-los-alimentos-

guardados-en-depositos-del-ministerio-a-cargo-de-sandra-pettovello/

Wainfeld, M. (2021, agosto). El gobierno ante el escándalo por el cumpleaños en Olivos. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/361641-el-gobierno-ante-el-escandalo-por-el-cumpleanos-en-olivos

Capítulo 20

Botonera sin manual: de la retórica libertaria al choque con la realidad estatal. El caso de Aerolíneas Argentinas

Juan Ignacio Rivera[54]

Resumen

Este artículo analiza el intento del gobierno de Javier Milei de privatizar Aerolíneas Argentinas durante su primer año de gestión, interpretándolo como un caso de choque entre retórica antiestatal y condiciones reales de gobernabilidad democrática. El trabajo reconstruye el lugar simbólico de la aerolínea en el discurso libertario y compara ciclos previos en los que distintas gestiones resignifican a la empresa según proyectos de Estado (modernización, soberanía, racionalidad fiscal). Con apoyo en enfoques sobre servicios públicos y en la teoría del discurso de Laclau, se muestra cómo Aerolíneas opera como un significante disputado, movilizado por narrativas estatales y antiestatales. El análisis del derrotero legislativo de la Ley Ómnibus/Ley Bases evidencia que la privatización requería consensos parlamentarios e interlocución con actores clave, condiciones que el oficialismo no logró construir. Se concluye que la baja coherencia entre narrativa y acción fue el factor determinante del fracaso de la privatización, y que los ciclos narrativos del caso ilustran con precisión la paradoja central del volumen: gobernar odiando al Estado produce impacto mediático, pero rara vez produce transformaciones institucionales efectivas.

Palabras clave: Aerolíneas Argentinas; privatización; narrativas antiestatales; gobernabilidad; discurso político.

Abstract

This article examines Javier Milei's attempt to privatize Aerolíneas Argentinas during his first year in office as a case of collision between anti-statist rhetoric and the practical constraints of democratic governance. It reconstructs the airline's symbolic role in libertarian discourse and compares earlier political cycles in which different administrations re-signified the company according to broader state projects (modernization, sovereignty, fiscal rationality). Drawing on public service debates and Laclau's discourse theory, the study shows how Aerolíneas functions as a contested empty signifier mobilized by both statist and anti-statist narratives. An analysis of the legislative trajectory of the Omnibus Bill/Bases Law demonstrates that privatization required parliamentary consensus and negotiation with key actors—conditions the government failed to secure. The article concludes that low coherence between narrative and policy action hindered implementation and that the airline's future calls for a technically grounded, sustained, and less

[54] Magíster en políticas públicas por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica Argentina (UCA). Cuenta con amplia experiencia en el sector público nacional y provincial de Argentina, donde se desempeñó durante una década, y ha actuado como consultor para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Actualmente ejerce como consultor en el sector privado, especializándose en la articulación público-privada. Sus intereses de investigación se centran en el rol y desempeño de las empresas de propiedad estatal y la gestión de las políticas públicas. ORCID: 0009-0004-0851-0643.

ideologically driven public policy.

Keywords: Aerolíneas Argentinas; privatization; anti-statist narratives; governance; political discourse.

Introducción

Hasta el año 2016, Javier Milei era un desconocido para la mayoría de la opinión pública argentina. Sin embargo, su irrupción mediática ese año marcó el inicio de un fenómeno político singular: desde sus primeras apariciones televisivas, conceptos como "liberalismo", "anarco-capitalismo" o "casta política" comenzaron a instalarse poco a poco en el lenguaje cotidiano y en el debate público. En menos de una década, Milei pasó de ser un economista marginal a convertirse en presidente de la Nación, canalizando una propuesta discursiva radicalmente antiestatal y disruptiva respecto del repertorio tradicional de la política argentina.

Su carrera ascendente en la opinión pública primero y en la política después se sustentó en un conjunto de enunciados con alto impacto simbólico, como la eliminación del Banco Central, la "motosierra" al gasto público, la apertura total de los mercados y la privatización de empresas públicas – incluyendo la entrega de Aerolíneas Argentinas a sus trabajadores. Muchas de estas propuestas, sin embargo, nunca llegaron a implementarse. Durante los primeros meses de gestión, envió al Congreso la Ley Ómnibus, que incluía un amplio paquete de reformas, entre las cuales se encontraba la privatización de Aerolíneas Argentinas.

Si bien la Ley Ómnibus fue aprobada en general por la Cámara de diputados, el tratamiento en particular fracasó y el proyecto volvió a comisión, quedando virtualmente archivado. La falta de acuerdos y el rechazo de varios de sus artículos clave impidieron avanzar con las reformas propuestas, incluida la privatización de Aerolíneas Argentinas, que quedó fuera del texto definitivo.

Este trabajo se propone indagar en los intentos del presidente Javier Milei, desde una postura abiertamente antiestatal, en implementar su proyecto de privatización de Aerolíneas Argentinas durante su primer año de gestión. Más que un análisis de factibilidad económica, o política, se trata de interrogar cómo las narrativas antiestatales chocan con las condiciones reales de la gobernabilidad democrática. Este análisis permitirá explorar las tensiones entre una retórica libertaria extrema y las condiciones

institucionales, técnicas y sociales que configuran la gobernabilidad efectiva en un régimen democrático.

Para ello, se analizará en primer término el contexto político y discursivo que facilitó el ascenso de Milei, así como el lugar simbólico y operativo que ocupa Aerolíneas Argentinas en ese relato. Posteriormente, se reconstruye la trayectoria de las narrativas antiestatales en torno a Aerolíneas para mostrar cómo cada ciclo político resignificó a la empresa según su proyecto de Estado. Luego, se reconstruye el derrotero institucional de los intentos de privatización bajo la presidencia de Milei, con especial atención en la propuesta formulada durante la campaña, el primer tratamiento la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante Ley Bases) y el segundo intento de la misma. Finalmente, se pondrá foco en los límites institucionales y políticos que enfrentó el oficialismo, el rol de los actores sociales involucrados y se propondrá una reflexión final sobre los desafíos de construir una política pública sostenida y desideologizada para el futuro de la aerolínea estatal.

Enfoque analitico

El transporte aéreo en Argentina se considera un servicio público. Prueba de ello son, por ejemplo, los decretos 1654/2002 o 1238/2003, donde se establece que el Estado debe asegurar la prestación en forma general, continua, regular, obligatoria, uniforme y en igualdad de condiciones para todos los usuarios.

A lo largo de la historia el Estado tuvo distintos roles frente a los servicios públicos. Como explica Lopetegui (2004), puede hacerlo en tres dimensiones: a)como proveedor, bajo la premisa de que ciertas actividades no son óptimas para dejarlas en manos privadas (defensa, seguridad, infraestructura) y otras son pertinentes prestarse por las externalidades positivas que generan (salud, educación y justicia); b) como regulador, definiendo las reglas del juego en que interactúan empresas y consumidores; o c) como empresario, en donde hay una acción directa por parte del Estado en algunos sectores estratégicos para brindar una prestación (Lopetegui, 2004).

En la misma línea, Solanes (1999) sostiene que los servicios públicos son constitutivos de las sociedades modernas y que su control ha oscilado históricamente entre formas privadas y descentralizadas, o públicas y centralizadas (Solanes, 1999).

En Argentina, estos vaivenes se expresan en la forma en que los distintos gobiernos concibieron el rol de las empresas públicas. Mientras gestiones más identificadas con el campo progresista defendieron la presencia estatal en los sectores estratégicos -avanzando por ejemplo con la reestatización de Aerolíneas Argentinas en el 2008 o YPF en 2012- a veces sin revisar críticamente las falencias o los desafíos de la gestión; los gobiernos de orientación liberal o conservadora -como el actual- tienden a cuestionar su existencia desde posiciones marcadamente ideológicas (Guilardes & Rubio, 2024). En ambos casos pareciera que el debate queda limitado: o en una defensa acrítica que evita discutir reformas necesarias, o en un impulso privatizador que desatiende diagnósticos técnicos y planificación realista.

En este sentido, el foco analítico de este trabajo no está puesto solamente en los hechos sino en las narrativas que sostienen (y justifican) esas decisiones de política pública, como la eficiencia y modernización del Estado en la década de los 90 o la conectividad y soberanía durante la reestatización de 2008.

Aquí resulta clave la perspectiva de Laclau (2005), quien redefinió el concepto de discurso más allá de la simple comunicación, entendiéndolo como una red de relaciones en la que los elementos no poseen una identidad fija. Así, Aerolíneas Argentinas puede, en distintos contextos narrativos, pasar de ser presentada como un símbolo de soberanía nacional por unos, a ser denunciada como un foco de la casta sindical deficitaria por otros. Lo que otorga sentido a cada una de esas posiciones no es una esencia propia de la empresa, sino la diferencia respecto de otros elementos. Al plantear la realidad como compuesta por las diferencias y sin un fundamento estable, el autor presenta que la construcción de la totalidad se logra a través de significantes vacíos que condensan demandas heterogéneas bajo una representación común (Laclau, 2005).

Por otro lado, Portantiero (1987) plantea en América Latina un escenario de las disputas hegemónicas inconclusas, donde ningún bloque logra imponer un consenso duradero. Esta noción resulta útil para pensar el lugar de los servicios públicos y, en particular, de las empresas estatales. En los últimos cuarenta años, estas compañías se han convertido en espacios privilegiados de confrontación ideológica, sin que se alcance un acuerdo estable acerca de su rol en la economía y en la sociedad. En esta línea, Portantiero también señala que las luchas políticas contemporáneas, al igual que en el siglo XIX, han estado orientadas a disputar el control del aparato estatal como condición para organizar el desarrollo económico (Portantiero, 1987).

Para el presente trabajo se analizan los Gobiernos que impulsaron acciones concretas de transformación del mercado aerocomercial, sea por medio de la privatización o estatización de Aerolíneas Argentinas, o de acciones que modificaban la competencia de la misma, hayan tenido éxito o no en su intento.

En este sentido, se incluyeron los Gobiernos de Carlos Menem, Cristina Fernandez de Kirchner y Javier Milei. Se agregan comentarios adicionales sobre los Gobiernos de Raúl Alfonsín y Mauricio Macri buscando contextualizar los Gobiernos de Carlos Menem y Javier Milei respectivamente.

De este modo, el análisis se concentra en aquellos episodios en los que la narrativa estatal/antiestatal se tradujo en un intento concreto de acción política sobre Aerolíneas Argentinas, lo cual permite observar con mayor claridad la coherencia —o falta de ella— entre discurso y política pública.

Estado, narrativa, gobernabilidad, antiestatismo y privatización

Contexto político y discursivo del Gobierno de Milei

Los últimos años en Argentina estuvieron marcados por un vaivén entre proyectos políticos con pretensiones de ruptura, pero con resultados limitados. Tras más de una década de Gobierno Kirchnerista (2003-2015), la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada en 2015 supuso una apuesta a un nuevo camino económico, basada en una mayor apertura al mercado y una narrativa basada en la eficiencia y modernización institucional. No obstante, esa experiencia concluyó en 2019 con un retorno del peronismo, esta vez estructurado en la coalición Frente de Todos, con Alberto Fernández a la cabeza.

El Frente de Todos asumió con la promesa de reactivar la economía, recuperar el poder adquisitivo y reducir la pobreza. Sin embargo, no logró revertir el deterioro económico acumulado. La pandemia de COVID-19 profundizó una situación delicada: una cuarentena larga, el aumento del gasto público, la caída de la actividad económica y el crecimiento de la inflación se combinaban con un clima de conflicto interno puertas adentro de la coalición de gobierno que solo aumentaron el malestar social y debilitaron la confianza en el sistema político.

En este escenario, como señala Juan Manuel Abal Medina (2023), Argentina experimentó un paradójico fenómeno: mientras las variables macroeconómicas se mostraban cada vez

con menor equilibrio, generando un grave impacto en la situación social, el sistema institucional político-partidario se volvía cada vez más estable a través de la alternancia entre dos grandes coaliciones que consiguen mayorías electorales. Esta anomalía contrastaba con el resto de América Latina, donde las crisis institucionales y partidistas se combinaban con relativa estabilidad económica.

En ese marco de malestar económico con persistencia de lo conocido irrumpió Javier Milei. Primero como economista mediático, luego como referente libertario, supo canalizar un discurso radicalmente disruptivo. Sus apariciones televisivas se construyeron sobre su estilo histriónico, confrontativo y provocador que rápidamente atrajo la atención.

Durante la pandemia, mientras el Estado nacional implementó las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), Milei se consolidó como uno de los principales portavoces del rechazo a las cuarentenas, en nombre de la libertad individual. Ese episodio funcionó como catalizador para su proyección política: comenzó a ofrecer una narrativa moralista y dicotómica en la que el Estado era el enemigo y la libertad un valor sagrado. Como plantean Murillo y Oliveros (2024), ese fue el momento en el que Milei dejó de ser un *outsider* excéntrico para convertirse en un actor político relevante con base electoral propia.

Sin embargo, el sustento que sostiene la figura del nuevo líder liberal libertario no es solo el de una base enojada, molesta por estar encerrada y por el curso de la política económica. Como explican Calvo, Kessler, Murillo & Vommaro (2024), estudios comenzaron a mostrar que la base que llevó a Milei a la presidencia no se componía solo de votantes enojados, sino que es un grupo que se identifica con ideas promercado y de derecha, consolidando la vuelta en Argentina de un derecha explícita y popular.

Este fenómeno no es exclusivo de Argentina. Casos como el de Jair Bolsonaro en Brasil o Nayib Bukele en El Salvador muestran cómo, en distintos contextos, emergen liderazgos que combinan anti-elitismo, rechazo a la política tradicional y promesas de restauración del orden a través de la destrucción del viejo Estado. En particular, el caso brasileño es ilustrativo: Bolsonaro proponía la privatización de empresas públicas argumentando su ineficiencia, corrupción y factura sindical, concentrando en ellas la imagen de un Estado sobredimensionado y disfuncional. Aunque los contextos difieren, la matriz discursiva es notablemente similar a la que Milei construyó en Argentina.

En el caso argentino, Aerolíneas Argentinas ocupa un lugar especial en el debate público.

Controversial desde su creación, utilizada desde su estatización en 2008 como un ejemplo de la intervención estatal, de los subsidios y de los “sindicatos poderosos", la empresa fue ilustrada por Milei - y por otros candidatos con ideología similar- como el símbolo de todo aquello que su modelo pretende combatir. Durante la campaña que lo llevó a la presidencia de la nación, Milei prometió entregar Aerolíneas a sus empleados para que compitan en el mercado sin que le cueste un peso al Estado.

Sin embargo, el intento de implementar ese proyecto mediante la Ley Ómnibus enfrentó obstáculos significativos. Más allá de la voluntad política y del capital simbólico acumulado, la privatización de Aerolíneas mostró límites prácticos e institucionales que enfrenta un liderazgo abiertamente antiestatal al momento de gobernar.

Ciclos narrativos de Aerolíneas Argentinas

La creación de Aerolíneas Argentinas en 1950 no fue solo una decisión técnica de reorganización del transporte aéreo, sino un gesto cargado de sentido político. Algunos años antes, el decreto 9.358/45 ya había definido que el transporte aerocomercial sería una actividad estatal o, como máximo, mixta, lo que dio origen a cuatro compañías con participación público privada. La primera ola de estatizaciones impulsadas por el Gobierno peronista incluyó también al transporte aerocomercial, dando paso a lo que sería posteriormente Aerolíneas Argentinas. Esta decisión se inscribía en un contexto internacional en el que la gran mayoría de las compañías aéreas eran creadas o fortalecidas por los Estados como parte de proyectos estratégicos (Rivera, 2023). En un país de la extensión territorial de la Argentina, la existencia de una aerolínea estatal aparecía no solo como lógica, sino también como funcional a los objetivos de integración y cohesión nacional.

Casi cuatro décadas más tarde, sobre el final del Gobierno de Raul Alfonsín, comenzó a explorarse la posibilidad de que ingrese un socio externo en Aerolíneas Argentinas, a través de la privatización parcial de la compañía. El objetivo -explicaba el entonces ministro de obras y servicios públicos- era captar inversiones que permitieran modernizar el sector y alivianar la carga financiera que implicaba la empresa para el Estado. Sin embargo, un movimiento de esa magnitud requería la aprobación del Congreso y despertó una fuerte resistencia política. El propio jefe de la bancada peronista en el Senado, Eduardo Menem, se opuso con un argumento que retomaba la narrativa de soberanía estatal: “El justicialismo, ni les ha puesto ni les va a poner bandera de remate [a las

empresas públicas], porque está en juego la soberanía del Estado argentino" ("Archivo Histórico - Privatizaciones: Debate Terragno - Eduardo Menem (1988)," 2014).

Este debate que iniciaba a fines de los años ochenta, en medio de una grave crisis económica, anticipaba un cambio de ciclo en torno a las empresas públicas. Paradójicamente, apenas unos años más tarde, el propio justicialismo - ahora bajo la presidencia de Carlos Menem- encabezaría un proceso de privatización sin precedentes en Argentina. Lo que en la voz de Eduardo Menem era "defender la soberanía frente a la bandera de remate" pasó a ser resignificado como "modernización" y "eficiencia".

En el caso de Aerolíneas Argentinas, la privatización se inscribía en la ola global y regional de traspasos de empresas públicas al sector privado. Este viraje se dio en el marco de un clima regional más amplio. Durante las últimas décadas del siglo XX, especialmente en América Latina, la discusión sobre el rol del Estado se configuró bajo el paradigma neoliberal. Como explica Oszlak (2002), los Estados pasaron de una función "empresarial", en donde eran responsables directos de la producción y provisión de bienes y servicios, a convertirse en "reguladores", delegando la prestación de esos servicios en los actores privados. En ese marco, se produjo en Argentina un amplio proceso de privatización de empresas públicas. Lopetegui (2004) sintetiza esta transformación señalando que "no fuimos capaces de operar con mediana eficiencia" (Lopetegui, 2004, 4), justificando así la cesión de funciones estatales al sector privado.

El éxito de la privatización no se explicó por el giro discursivo hacia la "modernización y eficiencia", sino también por la construcción de un marco institucional que la habilitó. La Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89) otorgó al Poder Ejecutivo amplias facultades para intervenir, transformar o privatizar empresas públicas, y Aerolíneas Argentinas fue incluida en este listado, concretándose su traspaso a Iberia en 1990. La narrativa de la modernización se tradujo en acción gracias al respaldo legislativo, la decisión del Ejecutivo de absorber los pasivos y la legitimidad que otorgaba el discurso neoliberal dominante en la región. De este modo, Aerolíneas llegó a simbolizar la supuesta superación del "Estado empresario ineficiente", aunque al mismo tiempo evidenció las dificultades estructurales de las privatizaciones mal diseñadas (Rivera, 2023).

Ese mal diseño de la privatización de los 90´ es tal vez la base para explicar lo que pasó algunos años después cuando la compañía vuelve a manos del Estado. La reestatización de Aerolíneas Argentinas en 2008, durante el Gobierno de Cristina Fernández de

Kirchner, revirtió nuevamente la lógica narrativa predominante. El discurso oficial retomó aquello que el justicialismo había sostenido a fines de los años 80´, en donde la aerolínea se erigía como un símbolo de soberanía nacional. En el mensaje con el que anunció la medida, la presidenta no colocó el eje en la cuestión del déficit de la compañía, sino en la necesidad de garantizar la conectividad de un país extenso y desigual como la Argentina y asegurar su inserción internacional (Casa Rosada, 2010).

En esa línea, planteó que su intención no era simplemente estatizar por razones ideológicas, sino garantizar la continuidad del servicio más allá de quién fuese el titular formal de la empresa: "lo importante es que la compañía funcione, sea pública o privada" (Casa Rosada, 2010). La presidenta presentó la iniciativa como una obligación del Estado nacional para "seguir comunicando las ciudades, las comunidades" y asegurar que la empresa opere como servicio público esencial.

El discurso también incluyó referencias a la necesaria articulación institucional: se convocaba al Congreso Nacional para aprobar la medida y a la Justicia, dado que la compañía se encontraba concursada. Cristina Fernández reconoció que la recuperación requería "sumas significativas" para poner en valor la empresa, pero dejó abierta la posibilidad de una futura incorporación de capital privado, una vez que la empresa estuviera en equilibrio. Además, insistió en que el éxito de la estatización dependía de la participación "activa y positiva de todo su personal", resituando el rol de los trabajadores como actores centrales del proceso (Casa Rosada, 2010). En este caso, la narrativa de la soberanía nacional se tradujo en política pública efectiva gracias a un triple sostén: el aval legislativo -que si bien tuvo resistencia, no la suficiente como para que el proyecto no avanzara-, el consenso sindical -que venía en constante conflicto con la compañía- y la legitimidad que la crisis de la gestión privada otorgaba sobre el discurso oficialista (Rivera, 2023).

Durante la gestión de Mauricio Macri, Aerolíneas no ocupó —al menos inicialmente— un lugar preponderante en la narrativa gubernamental. Si bien el énfasis durante este período estuvo puesto en el orden fiscal, buscando reducir los subsidios que recibía la compañía, la privatización no llegó a ser puesta en agenda. Sin embargo, el entonces ministro de transporte, Guillermo Dietrich, defendía una política de apertura del mercado aerocomercial a la competencia privada mediante el ingreso de aerolíneas low cost como Flybondi y Norwegian. Probablemente, la lectura del Gobierno de Cambiemos era que no existía un consenso suficiente para plantear la privatización. Por ello, el recorte de

subsidios y la apertura de los cielos a nuevos competidores no se complementó con una acción privatizadora.

Frente a la cuestión de qué hacer con Aerolíneas Argentinas, el Gobierno de Javier Milei ha manifestado con claridad su rechazo a que la empresa siga en manos del Estado. No obstante, el camino elegido para concretar ese objetivo ha sido ambiguo y conflictivo. Su primera iniciativa, expresada durante la campaña, consistía en "entregársela a los trabajadores", una propuesta que, aunque disruptiva en el plano retórico, carece de sustento técnico sólido. Si bien no existen antecedentes relevantes de la entrega de una aerolínea estatal en funcionamiento directamente a sus trabajadores como forma de privatización, una posible raíz ideológica de esta propuesta se encuentra en el pensamiento de Murray Rothbard -economista de la escuela austríaca citado frecuentemente por Milei-. Murray Rothbard proponía en su texto *How and How Not to Desocialize* que las empresas estatales fueran entregadas directamente a sus trabajadores como una vía rápida de transición al capitalismo. Sin embargo, la aplicación de esta lógica al caso de Aerolíneas Argentinas resulta altamente problemática. La gestión de una aerolínea requiere inversiones permanentes, acceso a financiamiento, estabilidad regulatoria y capacidad de respuesta ante shocks externos.

En paralelo, Milei complementó esta narrativa con un cuestionamiento más radical al propio sentido de la existencia de la empresa. En declaraciones públicas sostuvo que aun si Aerolíneas alcanzara un equilibrio financiero, "¿para qué tenerla?", comparando con el caso de Brasil y subrayando que por más que se ordenen las cuentas, sostener la compañía en manos estatales seguiría siendo problemático porque un futuro gobierno podría "volver a hacer populismo con la empresa del Estado". En su perspectiva, la mera titularidad estatal constituye un problema en sí mismo: "Demuéstrenme una empresa pública que funcione mejor que una privada", sentenció en reiteradas entrevistas (Duarte, 2024). Esta retórica extrema muestra que, a diferencia de otros liderazgos que justificaron privatizaciones en clave de eficiencia o reducción del déficit, Milei coloca en el centro de su narrativa un rechazo de principio a la existencia de empresas públicas, inscribiendo su propuesta en una visión antiestatal absoluta.

Más allá de los límites técnicos y operativos, también existen condicionamientos legales e institucionales. La Ley 26.696 establece el procedimiento por el cual pueden privatizarse las empresas pertinentes al Estado nacional. En particular, su artículo 8 determina que es requisito previo que estas empresas hayan sido declaradas "sujetas a

privatización" por el Poder Ejecutivo, y que dicha declaración sea aprobada por el Congreso.

En este marco, el miércoles 27 de diciembre de 2023 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley Bases el cual sería tratado en sesiones extraordinarias durante el mes de enero (INFOBAE, 2023). El proyecto de ley proponía una extensa lista de reformas institucionales, administrativas y económicas. En su anexo, se incurre una nómina de empresas públicas a ser declaradas sujetas a privatización, entre las cuales se encontraba Aerolíneas Argentinas.

En Argentina, una vez que el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso, este debe atravesar tres instancias fundamentales. En primer lugar, el proyecto es girado a una o más comisiones según su temática, en donde se lo analiza, se pueden introducir modificaciones y se emiten dictámenes (de mayoría y/o minoría). En segundo lugar, estos dictámenes son tratados en la cámara de origen -es decir, aquella en donde ingresó el proyecto-, y luego, si se aprueba, pasan a la cámara revisora, que repite el procedimiento.

Para su aprobación, una ley ordinaria requiere de mayoría simple: es decir, la mitad más uno de los votos de los legisladores presentes en el recinto. En este contexto, La Libertad Avanza, el espacio oficialista, contaba con solo 38 diputados sobre un total de 257, lo cual obligaba al Poder Ejecutivo a construir consensos amplios si pretendía impulsar proyectos de envergadura como la llamada Ley Bases.

El 2 de febrero de 2024 la Cámara de Diputados aprobó en general el proyecto de la Ley Bases, alcanzando 144 votos afirmativos. En el proceso legislativo argentino, aprobar un proyecto en general implica que se aprueba estructura global, pero aún resta discutirlo en particular, es decir artículo por artículo. Ese resultado pareció, en un primer momento, una señal de que el oficialismo lograba superar su primera gran barrera institucional (Cámara de Diputados, 2024). Sin embargo, tras un cuarto intermedio, durante el tratamiento en particular -paso indispensable para su posterior envío al Senado-, el bloque oficialista no consiguió los acuerdos necesarios para avanzar con la votación del articulado. Ante ese escenario, el jefe de bloque Oscar Zago, solicitó la vuelta del proyecto a comisión.

La decisión reflejó no solo la fragilidad política del oficialismo, sino también cierto desconocimiento -o subestimación- de las dinámicas y restricciones propias del procedimiento legislativo. En declaraciones a La Nación, el entonces ministro del Interior

Guillermo Francos, aseguró que la ley estaba aprobada en general y que pasó a comisión el tratamiento de la misma en particular (La nación, 2024) . Sin embargo, esa afirmación no refleja fielmente el procedimiento de la Cámara de Diputados: según el artículo 155 del reglamento interno, si un proyecto aprobado en general vuelve a comisión, debe reiniciar todo el trámite completo -comisiones, dictámenes y tratamiento en sesión- como si nunca hubiera sido aprobado en general (INFOBAE, 2024).

Tal vez aprendiendo de las lecciones del primer revés, el Poder Ejecutivo se abocó a construir los acuerdos necesarios para dar tratamiento legislativo a sus reformas estructurales, incluyendo la privatización de Aerolíneas Argentinas. Sin embargo, la experiencia libertaria en nuestro país parece no haber asimilado plenamente episodios similares: bastaría recordar casos como el de Jair Bolsonaro, quien también intentó privatizar empresas públicas solo para ver sus proyectos frenados por el Congreso.

En su segundo intento, el oficialismo logró que la Ley Bases fuera sancionada, pero eliminó el capítulo de privatizaciones del texto. Este gesto no fue anecdótico: fue el resultado de negociaciones en el Senado buscando asegurar el apoyo necesario.

Más allá de la voluntad presidencial y la narrativa construida en base a esto, el caso también demuestra que los destinos de las empresas públicas no se deciden en soledad desde el Poder Ejecutivo. La falta de negociación con actores clave -como los gremios aeronáuticos o los gobernadores provinciales- fue un factor central en el fracaso de los intentos de privatización. En particular el Senado, con una lógica más territorial, terminó funcionando como un espacio de veto institucional. Por otro lado, los gremios posicionándose en medios de comunicación, así como la oposición del gobierno, terminaron generando una presión directa sobre la narrativa de la compañía. Estas presencias, muchas veces subestimadas, son fundamentales para comprender cómo los discursos antiestatales tropiezan con los límites concretos a la hora de realizar reformas estructurales.

Como se ha observado a lo largo de los párrafos precedentes, la narrativa estatal suele ir de la mano con iniciativas concretas de política pública. Cada Gobierno ha desarrollado su propia narrativa respecto al destino de Aerolíneas Argentinas, y esta narrativa ha estado generalmente acompañada por intentos de implementar medidas concretas. En términos generales, los gobiernos han tenido en cuenta los límites institucionales necesarios para llevar adelante sus políticas, y en función de esto han logrado avanzar o no en su implementación.

En el cuadro siguiente se resumen las principales narrativas y políticas implementadas por aquellos Gobiernos en los que la política aerocomercial fue un eje central, así como el grado de implementación efectiva de dichas políticas. Se incluye, además, una columna que evalúa la coherencia entre la narrativa elegida y la política pública que se buscaba implementar. Se considera alta coherencia cuando la narrativa permite traducir efectivamente la intención en acción estatal, considerando los factores institucionales necesarios; y baja coherencia cuando la narrativa no se corresponde con la factibilidad de implementación.

Gobierno	Narrativa	Política pública propuesta	Resultado de la iniciativa	Coherencia entre la narrativa y la acción
Carlos S. Menem (1989- 1999)	Buscar la modernización del Estado eliminando el déficit fiscal	Privatización total de la compañía apoyado en los actores institucionales del Estado	Implementada	Alta coherencia
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	Sostener la conectividad del país cuidando la soberanía nacional	Estatización de la compañía apoyado en los actores institucionales del Estado	Implementada	Alta coherencia
Mauricio Macri (2015-19)	Lograr el déficit cero y la racionalidad fiscal	Ajuste de subsidios y creación de nuevas regulaciones aerocomerciales	Implementada	Alta coherencia
Javier Milei (2023-2027)	Eliminar al Estado en pos del aumento de la libertad	Privatización total de la compañía	No implementada	Baja coherencia

Conclusiones

En este análisis, puede observarse que los gobiernos de Carlos Menem, Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri exhibieron una alta coherencia entre la narrativa y la implementación de la política pública. En los dos primeros casos, la clave estuvo en reconocer que la narrativa debía articularse con los actores institucionales necesarios para llevar adelante transformaciones estructurales. Tanto Menem en el proceso de privatización como Cristina Fernández en la reestatización de 2008 construyeron consensos parlamentarios y políticos que permitieron que sus iniciativas no fracasaran en el plano legislativo. En el caso de Macri, la coherencia provino de que su narrativa de "déficit cero" y "racionalidad fiscal" se vinculaba principalmente con acciones administrativas propias del Poder Ejecutivo, como la reducción de subsidios o la apertura regulatoria al mercado aerocomercial (la "revolución de los aviones"), lo que le permitió concretar sus objetivos sin necesidad de un complejo armado legislativo.

Por el contrario, el caso de Javier Milei evidencia una baja coherencia. Su narrativa antiestatal extrema se tradujo en una política pública (la privatización de Aerolíneas Argentinas) que requería necesariamente de la construcción de consensos parlamentarios para ser implementada. Sin embargo, el oficialismo no desplegó una estrategia política efectiva para lograr estos apoyos, lo que redujo la potencia de su discurso a un conjunto de propuestas grandilocuentes sin correlato en la acción estatal efectiva. Desde la primera propuesta de Javier Milei en la campaña hasta la actualidad, Aerolíneas Argentinas no sufre transformación alguna, ni en su composición societaria ni en su operatoria. A los días de asumir la presidencia, el Gobierno designó a nuevas autoridades para la empresa, que al momento de la redacción de esta ponencia continúan en funciones. Es decir, más allá del tono disruptivo del discurso oficial y de los múltiples intentos legislativos por avanzar con su privatización, en los hechos la situación estructural de la compañía permanece sin modificaciones sustantivas.

Esto revela una dimensión clave del problema: Aerolíneas Argentinas ha sido utilizada frecuentemente como un símbolo político, tanto por quienes la defienden acríticamente como por quienes proponen su eliminación como parte de una cruzada ideológica. Sin embargo, lo que el análisis de los ciclos narrativos revela es que ni el blindaje absoluto ni el desguace inmediato produjeron transformaciones institucionales efectivas: en todos los casos, la brecha entre la moraleja narrativa y las condiciones reales de gobernabilidad limitó los resultados.

Los ciclos analizados muestran consistentemente que las transformaciones que lograron algún grado de implementación fueron aquellas que articularon consensos amplios entre trabajadores, sistema político y ciudadanía, y que anclaron la narrativa en condiciones técnicas e institucionales concretas. Las que no lo hicieron —como el intento de privatización de 2024— quedaron atrapadas en la paradoja de gobernar odiando al Estado: discursivamente potentes, institucionalmente estériles.

En definitiva, el caso Aerolíneas no solo expone los límites del discurso antiestatal de Javier Milei, sino que también interpela a todas las fuerzas políticas respecto de cómo se gobierna lo público en tiempos de crisis fiscal, polarización y desconfianza institucional. Gobernar en contra del Estado, como se ha visto en este caso, puede generar gran impacto mediático, pero difícilmente produce resultados efectivos.

Más aún, si se observa la trayectoria histórica, el caso Aerolíneas tal vez condensa los ciclos narrativos de la política argentina: de la soberanía nacional en la fundación, a la modernización y la eficiencia menemista, pasando por el retorno de la conectividad y la integración federal en la reestatización de 2008, y finalmente al rechazo radical del Estado en la narrativa libertaria. Cada ciclo, sin embargo, se topó con desafíos a la hora de la implementación concreta.

Desde una mirada más amplia, podría plantearse que Aerolíneas Argentinas funciona como un ejemplo de lo que Laclau (2005) denomina “significante vacío” ese símbolo capaz de condensar demandas heterogéneas y de articularlas en proyectos políticos distintos.

Así, el caso de Aerolíneas Argentinas permite pensar no solo los límites de un proyecto antiestatal en la Argentina actual, sino también los desafíos que enfrentan los gobiernos que, por ideología o inexperiencia, pretenden gestionar lo público sin comprender sus reglas, actores y complejidades históricas.

Referencias

Abal Medina, J. M. (2023, diciembre). El triunfo de Javier Milei o el final de la «anomalía» argentina. *Nueva Sociedad*. https://nuso.org/articulo/milei-anomalia-argentina/

Archivo histórico – Privatizaciones: Debate Terragno–Eduardo Menem (1988) [Episodio de serie de televisión]. (2014, 20 de abril). En *Si te he visto, no me acuerdo*. Televisión Pública. https://youtu.be/4a5LhO2LMpY

Calvo, E., Kessler, G., Murillo, M. V., y Vommaro, G. (2024, febrero). No los une el espanto. *Anfibia*. https://www.revistaanfibia.com/no-los-une-el-espanto/

Cámara de Diputados de la Nación. (2024, 2 de febrero). *Diputados aprobó en general el proyecto de ley "Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos"*. https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticia/DIPUTADOS-APROBO-EN-GENERAL-EL-PROYECTO-DE-LEY-BASES-Y-PUNTOS-DE-PARTIDA-PARA-LA-LIBERTAD-DE-LOS-ARGENTINOS/

Casa Rosada. (2010). *Reestatización de Aerolíneas Argentinas: Anuncio de la presidenta Cristina Fernández* [Video]. YouTube. https://youtu.be/y0VhK1qL8ww

Duarte, Y. (2024, 15 de octubre). "Si no se puede privatizar Aerolíneas Argentinas, se la vamos a dar a los empleados", afirmó Milei. *Infobae*. https://www.infobae.com/economia/2024/10/15/si-no-se-puede-privatizar-aerolineas-argentinas-se-la-vamos-a-dar-a-los-empleados-afirmo-milei/

Guilardes, G., y Rubio, J. (2024, 11 de noviembre). *¿Qué hacer con Aerolíneas Argentinas?* Fund.ar. https://fund.ar/publicacion/que-hacer-con-aerolineas-argentinas/

Infobae. (2023, 27 de diciembre). El texto completo de la Ley Ómnibus que envió Javier Milei al Congreso. https://www.infobae.com/politica/2023/12/28/el-texto-completo-de-la-ley-omnibus-que-envio-javier-milei-al-congreso/

Infobae. (2024, 7 de febrero). Ley Ómnibus: ¿Qué significa que el proyecto regrese a comisión? https://www.infobae.com/politica/2024/02/07/ley-omnibus-que-significa-que-el-proyecto-regrese-a-la-comision/

La Nación. (2024, 7 de febrero). Ley ómnibus: El jefe del bloque libertario admitió que se equivocó al creer que la votación en general seguía vigente. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/ley-omnibus-el-jefe-del-bloque-libertario-admitio-que-se-equivoco-al-creer-que-la-votacion-en-nid07022024/

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Lopetegui, G. (2004, noviembre). *¿Cuál reforma del Estado?* Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. https://claudiabernazza.ar/ssgp/html/biblioteca.htm#publi

Murillo, M. V., y Oliveros, V. (2024). Argentina 2023: La irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *44*(2), 161–185. https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000116

Oszlak, O. (2002). *Privatización y capacidad de regulación estatal: Una aproximación teórico-metodológica*. CLAD.

Portantiero, J. C. (1987). *Los usos de Gramsci*. Plaza & Janés.

Rivera, J. I. (2023). El Estado argentino y el mercado aerocomercial: El caso de la reestatización de Aerolíneas Argentinas. *Cuadernos del CEDEOP*. http://biblio.economicas.uba.ar/Record/84710/Details?lng=es

Solanes, M. (1999). *Servicios públicos y regulación: Consecuencias legales de las fallas de mercado*. CEPAL.

Capítulo 21

El Estado como problema y como condición: antiestatismo digital y orden liberal en la Argentina (2023–2025)

Nicolás Martins[55]

Resumen

Este artículo analiza las narrativas antiestatales en la Argentina reciente a partir del estudio del discurso digital asociado al ascenso de Javier Milei entre 2023 y 2025. Mediante un enfoque que combina análisis computacional de textos en redes sociales y teoría política, se examina la circulación de consignas libertarias en la plataforma X, mostrando que lejos de ser homogéneas, estas narrativas constituyen un campo de disputa simbólica atravesado por adhesiones, ironías y resignificaciones críticas. Desde una lectura inspirada en el ordoliberalismo, el trabajo sostiene que el discurso mileísta, aunque se presenta como anarcocapitalista, presupone en la práctica un Estado fuerte capaz de garantizar el orden del mercado. El análisis revela una tensión estructural entre libertad y orden, y concluye que el antiestatismo digital no expresa solo rechazo al Estado, sino también una demanda de institucionalidad y gobernabilidad en contextos de crisis.

Palabras clave: narrativas antiestatales; redes sociales; ordoliberalismo; Javier Milei; discurso político digital.

Abstract

This article analyzes anti-statist narratives in contemporary Argentina through the study of digital discourse surrounding the rise of Javier Milei between 2023 and 2025. Combining computational text analysis of social media content with political theory, it examines the circulation of libertarian slogans on the X platform, showing that these narratives are far from homogeneous and instead constitute a field of symbolic dispute marked by endorsement, irony, and critical resignification. Drawing on ordoliberal theory, the article argues that although Milei's discourse presents itself as anarcho-capitalist, it implicitly relies on a strong State to guarantee market order. The findings reveal a structural tension between freedom and order and conclude that digital anti-statism expresses not only rejection of the State but also a demand for institutional stability and governance in contexts of crisis.

Keywords: anti-statist narratives; social media; ordoliberalism; Javier Milei; digital political discourse.

[55] Licenciado en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Economía por la Universidad Católica Argentina (UCA) y en políticas públicas por la Australian National University, y Especialista en Ciencia de Datos por el ITBA, con certificación CDMP. Es Doctorando en Economía (UCA) con énfasis en técnicas de machine learning para nowcasting del PIB. Cuenta con amplia trayectoria en el sector bancario, donde lideró áreas de Inteligencia Comercial, Data & Analytics y MarTech, incluyendo proyectos de inteligencia artificial aplicada, motores de decisión y modernización analítica. Es profesor de grado y posgrado en la UBA, la UCA, la UCEMA y la UCAECE en temas de data governance, analítica, marketing y finanzas públicas. Es miembro del CDO LATAM. ORCID: 0009-0008-9714-5842

"La libertad se funda y desarrolla en la verdad." (Benedicto XVI, 2006)

1. Introducción

Durante la primera mitad del siglo XXI, las redes sociales han ampliado y distorsionado las formas tradicionales de expresión política. En particular, los discursos antiestatales han cobrado una nueva visibilidad y virulencia, encarnando formas de crítica que van desde el rechazo libertario al Estado hasta la ironía nihilista o el desencanto social difuso. En América Latina, y especialmente en Argentina, este fenómeno ha encontrado un eco singular en el ascenso de liderazgos disruptivos que reconfiguran el eje clásico izquierda–derecha y apelan directamente a una ciudadanía cansada de instituciones que no resuelven.

Este capítulo explora estas nuevas formas de interpelación política a partir del análisis computacional de una serie de tweets asociados a hashtags como #ElEstadoNoSirve, #LaCasta y #LibertadAvanza. El enfoque combina técnicas de procesamiento de lenguaje natural (NLP) con una lectura conceptual inspirada en la tradición del ordoliberalismo, que plantea una tensión constitutiva entre libertad y orden, y una defensa de la institucionalidad como condición necesaria para el funcionamiento de una economía de mercado.

Lejos de asumir que los discursos antiestatales son homogéneos o unidireccionales, proponemos que se trata de narrativas disputadas, donde se yuxtaponen sentidos contradictorios: crítica genuina, ironía, propaganda, parodia. Para captar esta complejidad, el análisis automatizado resulta insuficiente sin un marco teórico que le otorgue densidad interpretativa.

La hipótesis central que guía este capítulo es que, pese a proclamarse anarcocapitalista, Javier Milei funciona en la práctica como un ordoliberal involuntario: su discurso antiestatal se apoya en la idea de un Estado fuerte que garantiza las reglas del mercado más que en su abolición.

El trabajo busca así articular tecnología y teoría política para abordar un interrogante mayor: ¿cómo está cambiando la forma en que se construye lo político en el entorno digital? Y más aún: ¿puede la inteligencia artificial ayudarnos a entender estas transformaciones sin caer en reduccionismos?

1.1 Marco analítico: el ENPP y el ANPP como lentes interpretativos

El análisis que sigue se apoya en dos marcos metodológicos que estructuran el conjunto de este volumen y que conviene precisar brevemente para el lector que se aproxima a este capítulo de manera autónoma. El Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP), desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), permite descomponer cualquier narrativa política en sus elementos constitutivos: héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja. Su premisa central es que los discursos políticos no son meras opiniones sino historias con arquitectura reconocible, capaces de moldear la percepción ciudadana y condicionar el ciclo de políticas públicas. Aplicado al entorno digital, el ENPP resulta especialmente valioso porque permite revelar la estructura narrativa subyacente en discursos que se presentan como espontáneos, informales o apolíticos —exactamente el tipo de discurso que circula en plataformas como X bajo hashtags como #ElEstadoNoSirve o #LaCasta—. Lo que a primera vista parece ruido o fragmentación discursiva exhibe, bajo el lente del ENPP, una arquitectura reconocible: el Estado como villano, el

emprendedor o el ciudadano productivo como héroe, y el contribuyente agobiado por la burocracia como víctima.

El Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), formulado por Roe (1994), proviene de una tradición distinta, más interpretativa y pragmática. Su aporte central es la distinción entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas: las primeras instalan el marco interpretativo hegemónico; las segundas lo disputan desde posiciones alternativas; y las terceras operan como dispositivos de orden superior capaces de trascender la polarización y orientar el debate en términos más amplios. Esta distinción es especialmente pertinente para el análisis del discurso digital argentino en el período 2023–2025, porque los datos empíricos recogidos muestran exactamente ese patrón: los hashtags libertarios funcionaron simultáneamente como narrativa dominante para sus adherentes y como material de contranarrativa irónica para sus críticos, sin que ninguno de los dos campos lograra imponer una metanarrativa estabilizadora capaz de cerrar el conflicto simbólico.

Ambos marcos se complementan con la lectura ordoliberal que estructura el argumento central del capítulo. Mientras el ENPP permite identificar la arquitectura narrativa del discurso mileísta en redes, el ANPP permite comprender por qué ese discurso, pese a su aparente radicalismo antiestatal, funcionó como narrativa estabilizadora de una incertidumbre social acumulada: ofreció un relato simple y emocionalmente potente —el Estado como causa de todos los males, el mercado libre como solución— en un contexto de alta complejidad y desconfianza institucional generalizada. Y la lectura ordoliberal, por su parte, permite revelar la tensión interna de esa narrativa: lo que se proclama como abolición del Estado requiere, en la práctica, un Estado fuerte capaz de garantizar el orden del mercado.

2. Entre el Paleo Libertarismo y el Orden Liberal

2.1 El supuesto antiestatismo de la nueva derecha

La narrativa política que encabeza Javier Milei se presenta como un rechazo frontal al Estado moderno, al que define como un ente parasitario, coercitivo y moralmente ilegítimo. Su léxico retoma conceptos de la tradición libertaria radical —en particular del paleolibertarismo rothbardiano—, pero los resignifica en clave de performance electoral. La consigna “el Estado es una asociación criminal” sintetiza una cosmovisión que asocia toda intervención estatal con el autoritarismo, el clientelismo o la decadencia moral.

Sin embargo, bajo esa retórica incendiaria convive un despliegue de decisiones de política pública que no solo requieren estructura estatal, sino que presuponen un andamiaje institucional disciplinante. Aquí se abre una fisura teórica: ¿es Milei simplemente un libertario dogmático o, de forma no declarada, está operando bajo coordenadas más cercanas al ordoliberalismo que al anarcocapitalismo?

2.2 Ordoliberalismo: libertad bajo condiciones

A diferencia del laissez-faire clásico, el ordoliberalismo alemán entiende que la libertad de mercado no surge espontáneamente, sino que debe ser garantizada, protegida y delimitada por un marco institucional robusto. Esta escuela, desarrollada entre los años 30 y 50 por pensadores como Walter Eucken, Franz Böhm y Wilhelm Röpke, plantea que el Estado debe actuar como *arquitecto del orden*, estableciendo reglas que aseguren competencia, eviten abusos y sostengan el equilibrio

entre libertad y cohesión social.

> "El Estado debe establecer las condiciones del juego, pero abstenerse de jugarlo"
> —Walter Eucken.

Esta concepción implica cinco pilares esenciales:

- Un orden jurídico claro y estable.
- Competencia como principio regulador del mercado.
- Moneda fuerte, controlada por un banco central independiente.
- Política fiscal equilibrada y previsible.
- Cultura cívica orientada a la responsabilidad individual.

Lejos de ser un liberalismo de desregulación salvaje, el ordoliberalismo propone una intervención regulatoria funcional, donde el Estado no desaparece, sino que se transforma en garante de un orden competitivo duradero.

2.3 Milei como ordoliberal involuntario: de la libertad radical al orden moral

El punto de partida filosófico de Javier Milei se alinea con el paleolibertarismo, una corriente desarrollada por Murray Rothbard y difundida por Lew Rockwell, que mezcla ultraliberalismo económico con un conservadurismo cultural férreo. A diferencia del libertarianismo mainstream —más cercano al pensamiento de Nozick o Hayek, y compatible con pautas progresistas en lo moral— el paleolibertarismo defiende la libertad de mercado junto con valores tradicionales: familia nuclear, ley, orden, religión, jerarquía.

En Milei, este componente se expresa en su crítica sistemática a la "ingeniería social", al feminismo, al ambientalismo, a la "agenda globalista" y a cualquier forma de relativismo moral. Este discurso combina una defensa extrema de la libertad económica con una demanda implícita (y a veces explícita) de orden social, cohesión y principios trascendentes.

En este marco, es posible trazar una línea de convergencia con el ordoliberalismo, que también articula libertad y orden, pero desde otra tradición. Ambos rechazan el colectivismo y la planificación centralizada, pero también desconfían del caos como estrategia. Lo que los une —a pesar de las diferencias históricas y retóricas— es una visión de la libertad como resultado y no como punto de partida, es decir, la libertad como producto de instituciones fuertes, reglas claras y valores culturales compartidos.

Así, Milei aparece como un ordoliberal de facto, aunque se defina como anarcocapitalista. Gobernar requiere reglas, *enforcement* y legitimidad. El intento de aplicar shock fiscal, desregulación selectiva y recomposición de autoridad estatal necesita más de Weimar y Freiburg

que de Galt's Gulch.

En resumen:

- Su crítica al Estado no implica su abolición, sino su reinvención bajo principios disciplinantes.
- Su apego a la moral tradicional habilita una narrativa de orden necesario para que la libertad no degenere en caos.
- Y su praxis económica —austeridad, tipo de cambio unificado, política monetaria contractiva— se parece más al dogma ordoliberal alemán que al voluntarismo libertario estadounidense.

2.4 IA como instrumento hermenéutico: discurso, ironía y disputa del sentido

El análisis computacional de más de 700 tuits, realizado con modelos de procesamiento de lenguaje natural (NLP) e inteligencia artificial, permite observar que los discursos antiestatales en redes no son homogéneos ni unívocos. El procedimiento combinó cuatro etapas:

● scraping automático con Apify;

● vectorización TF-IDF;

● modelos clasificadores como Naive Bayes y Random Forest;

● validación manual semántica.

Este recorrido evidenció que hashtags como #ElEstadoNoSirve o #LaCastaTieneMiedo son utilizados tanto por simpatizantes del oficialismo como por críticos irónicos, que se apropian del lenguaje libertario para desactivarlo o parodiarlo.

Este fenómeno obliga a repensar los alcances del análisis automatizado: los modelos supervisados detectan patrones lingüísticos, pero no distinguen la adhesión del sarcasmo, ni el consenso de la disputa simbólica. Para interpretar correctamente estos datos resulta indispensable un marco conceptual que devuelva densidad histórica y política a los discursos.

2.5 La actualidad del ordoliberalismo como marco interpretativo

En un contexto de polarización discursiva, anomia institucional y erosión de los lenguajes tradicionales de la política, el ordoliberalismo ofrece una brújula para pensar un liberalismo con reglas, compatible con la gobernabilidad democrática. Frente al caos retórico del "que se vayan todos" o la consigna incendiaria del "Estado ausente o nada", el pensamiento ordoliberal propone:

- reglas claras,
- instituciones sólidas,
- y un orden jurídico que permita sostener la libertad en el tiempo.

Milei, en este sentido, podría ser leído como un ordoliberal involuntario: niega el Estado en el plano simbólico, pero lo necesita en el plano fáctico para organizar un orden competitivo real. Su praxis, más allá de su estética, revela una tensión no resuelta entre discurso libertario radical y construcción de institucionalidad de mercado.

3. Desarrollo del caso: La disputa por el sentido del Estado en las redes

3.1 Recolectar la narrativa: scraping, criterios y contexto temporal

Para explorar las narrativas antiestatales en el entorno digital argentino reciente, se diseñó un proceso de recolección sistemática de contenido textual público en la plataforma X (ex Twitter) utilizando la herramienta Apify, que permite automatizar el scraping respetando los límites y condiciones de uso de la plataforma. Se recolectaron más de 700 tuits únicos, filtrando repeticiones, bots y cadenas vacías.

Criterios de selección:

- Hashtags y frases explícitamente asociadas al discurso libertario argentino: #elestadonosirve, #lacasta, #libertadavanza, #planeros, entre otros.

- Periodo de análisis: abril 2023 – mayo 2025, con especial foco en momentos de alta visibilidad política (elecciones, anuncios, cadenas nacionales).

- Idioma: español, con geolocalización preferente en Argentina.

La motivación fue observar no solo el contenido, sino la forma en que se resignifica y disputa el lenguaje político en la red.

3.2 Procesamiento, clasificación y validación con modelos de IA

El procesamiento se estructuró como un flujo estándar de análisis de texto con técnicas de procesamiento de lenguaje natural (NLP) y modelos supervisados:

- Limpieza y preprocesamiento: se eliminaron URLs, signos de puntuación, hashtags redundantes y se aplicaron técnicas de tokenización, lematización y stopword removal usando spaCy y NLTK.

- Vectorización: se utilizó TF-IDF para representar cuantitativamente cada tuit en un espacio vectorial.

- Modelos de clasificación: se entrenaron dos modelos
    - Naive Bayes Multinomial, por su efectividad en texto corto.

    - Random Forest, para contrastar con un modelo más robusto y menos sensible al ruido.

- Validación cruzada (k=5) y revisión manual muestral de 100 tuits, para capturar errores típicos en ironía, sarcasmo o uso invertido de los hashtags (que resultaron ser frecuentes).

Aunque actualmente existen modelos de lenguaje de última generación (LLMs) como BERT o GPT, se optó por un enfoque clásico de clasificación supervisada por su mayor interpretabilidad y control sobre los resultados. Esto es especialmente importante en contextos de ambigüedad semántica e ironía política, donde el criterio humano sigue siendo insustituible. La posibilidad de mapear explícitamente vectores TF-IDF y revisar manualmente errores sistemáticos aporta trazabilidad y validez conceptual al análisis.

3.3 Resultados del análisis temático y de tono: bloques narrativos y ambigüedad discursiva

Los más de 700 tuits recolectados fueron organizados en tres bloques temáticos construidos a partir de la hipótesis de que los discursos antiestatales digitales no son homogéneos, sino que responden a diferentes lógicas narrativas. Leídos desde el ENPP, estos bloques no son simplemente categorías de contenido: son configuraciones narrativas distintas, cada una con su propia distribución de héroes, villanos, víctimas y moralejas.

Bloque 1: Discurso antipolítico visceral

Incluye expresiones que manifiestan odio o hartazgo hacia "la política", sin distinguir entre ideologías ni propuestas. Aparecen frases como "que se vayan todos", "la casta chorra" o "el Estado es un cáncer", usualmente en tono incendiario o de denuncia. Desde el ENPP, este bloque exhibe una estructura narrativa paradójica: utiliza la arquitectura del relato libertario —el Estado como villano, el ciudadano como víctima— pero para atacar al propio mileísmo, que es reposicionado como nuevo villano que traiciona la promesa de cambio. La moraleja no es libertaria sino antipolítica en sentido amplio: todos los actores institucionales, incluidos los que dicen odiar al Estado, terminan siendo parte del problema.

Tono predominante: irónico o opositor, muchas veces con apropiación crítica de los hashtags mileístas. Ejemplo real: "#elestadonosirve… cuando lo manejan ustedes. Después bien que cobran del Estado, libertarios de cartón." Hallazgo clave: más del 55% de los tuits en este bloque eran en contra del mileísmo, pese a usar sus consignas. Desde el ANPP, este bloque constituye la contranarrativa más activa del período: se apropia de los significantes de la narrativa dominante para invertir su moraleja.

Bloque 2: Narrativa de refundación libertaria

Agrupa contenidos con tono doctrinario o celebratorio que reivindican la libertad económica, el mérito individual, el ajuste del gasto y el fin de los privilegios de la política. Desde el ENPP, este bloque exhibe la arquitectura narrativa más coherente y completa: el héroe es Milei como figura mesiánica o disruptiva; el villano es la casta política y la burocracia estatal; la víctima es el ciudadano productivo expoliado por décadas de estatismo; y la moraleja es inequívoca: solo la reducción radical del Estado puede devolver la libertad y la prosperidad.

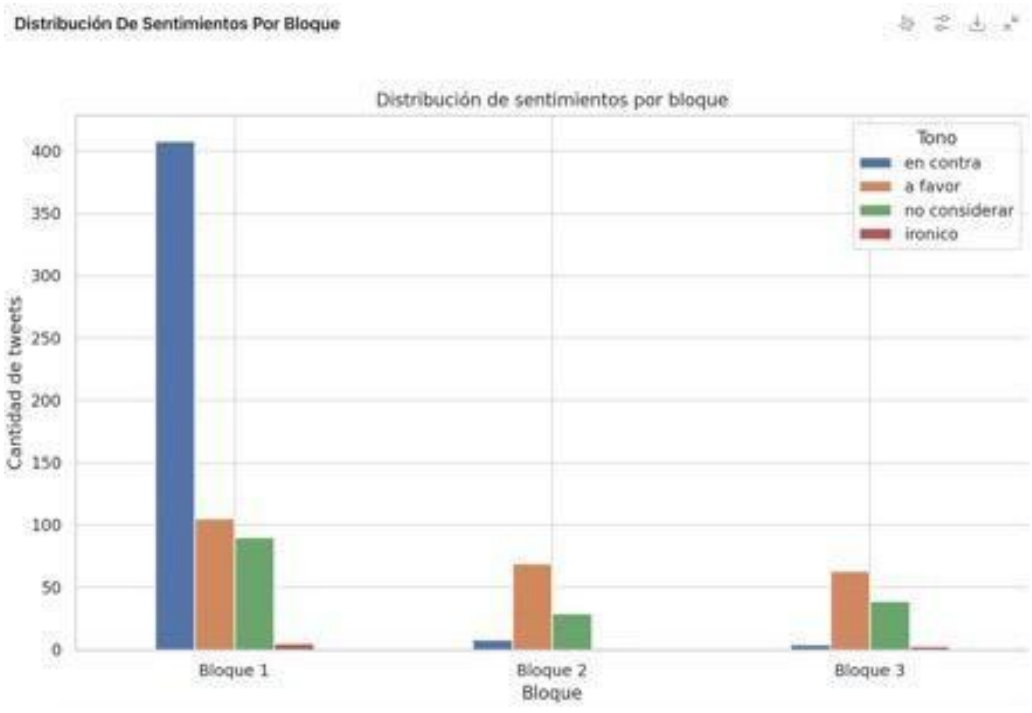
Tono predominante: a favor, con fuerte carga doctrinal. Ejemplo real: "Después de décadas de choreo, alguien viene a devolvernos la libertad. ¡Vamos con todo #libertadavanza!" Hallazgo clave: este fue el único bloque donde el discurso libertario fue mayoritario, con un 67% de tuits favorables al gobierno. Desde el ANPP, este bloque representa la narrativa dominante del período:

logró instalar sus personajes y su moraleja como marco interpretativo hegemónico en el espacio digital, al punto de que incluso sus críticos se vieron obligados a operar dentro de su arquitectura simbólica.

Bloque 3: Crítica institucional sistémica

Reúne críticas más sofisticadas o ambiguas que denuncian al Estado como ineficiente o capturado, pero sin adoptar necesariamente un marco libertario. Desde el ENPP, este bloque es el más complejo porque no exhibe una configuración narrativa estable: el villano puede ser el Estado burocrático, la corrupción sistémica o el propio mileísmo según el tuit, y la víctima y el héroe se intercambian con frecuencia. La moraleja es ambigua: el Estado falla, pero la solución no está clara.

Tono mixto: se alternan posiciones críticas al mileísmo con coincidencias parciales. Ejemplo real: "No hace falta ser libertario para ver que el Estado argentino es una máquina de impedir." Hallazgo clave: bloque más heterogéneo, con 33% de mensajes ambiguos difíciles de clasificar incluso para el modelo. Desde el ANPP, este bloque es el espacio donde podría emerger una metanarrativa alternativa capaz de superar la polarización entre estatismo y antiestatismo, pero los datos muestran que esa metanarrativa aún no ha cristalizado: el campo permanece abierto y en disputa.



3.4 Clasificación de tono y ambigüedad semántica

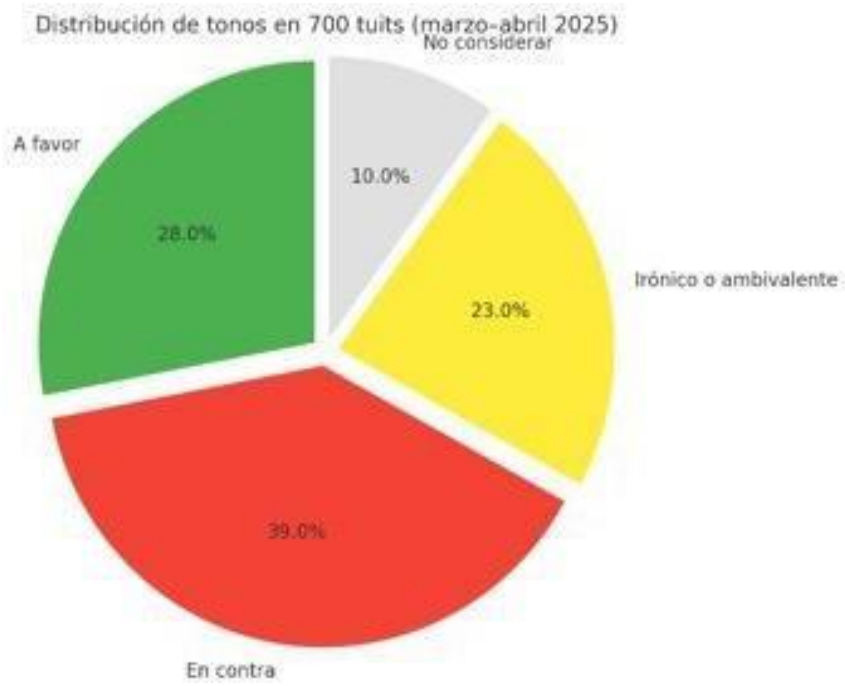
El etiquetado final de los tuits, posterior al procesamiento automático y la revisión manual, distinguió cuatro categorías de tono discursivo. Leídas desde el ANPP, estas categorías no son solo resultados técnicos del modelo de clasificación sino indicadores del estado de la disputa narrativa en el espacio digital argentino durante el período analizado.

Tonalidades identificadas: a favor (28%): tuits que respaldan explícitamente el discurso

libertario/mileísta; en contra (39%): mensajes críticos, mayormente dirigidos a Milei o su ideario; irónicos o ambivalentes (23%): uso de consignas libertarias para ridiculizarlas o ponerlas en tensión; no considerar (10%): casos irrelevantes, fuera de contexto o ruido semántico.

Desde el ANPP, el dato más significativo no es el porcentaje de adhesión sino la distribución entre narrativa dominante y contranarrativa. La categoría "en contra" superó en volumen a la favorable, lo que confirma que los hashtags libertarios se convirtieron en campo de disputa simbólica y no en propiedad exclusiva de sus adherentes. Esto es coherente con lo que el ANPP predice en contextos de alta conflictividad: cuando una narrativa se vuelve dominante, genera automáticamente contranarrativas que se apropian de sus significantes para disputar su moraleja.

La categoría "irónico/ambivalente" merece una atención especial desde el ENPP: representa el espacio donde la arquitectura narrativa libertaria es reproducida formalmente pero vaciada de su moraleja original. El héroe se convierte en antihéroe, el villano se desplaza, y la víctima cambia de signo. Este tipo de apropiación irónica es precisamente el que los modelos de IA más fallan en detectar, ya que los algoritmos reconocen la estructura superficial del discurso pero no la inversión de su sentido narrativo. Es aquí donde el marco teórico resulta indispensable para interpretar lo que el dato empírico solo puede señalar.



Tonalidades identificadas:

- A favor (28%): tuits que respaldan explícitamente el discurso libertario/mileísta.
- En contra (39%): mensajes críticos, mayormente dirigidos a Milei o su ideario.
- Irónicos o ambivalentes (23%): uso de consignas libertarias para ridiculizarlas o ponerlas en tensión.
- No considerar (10%): casos irrelevantes, fuera de contexto o ruido semántico.

- La categoría “en contra” superó en volumen a la favorable, lo que sugiere que los hashtags libertarios se volvieron campo de disputa simbólica y no propiedad exclusiva de sus adherentes.

- La categoría “irónico / ambivalente” incluye muchos casos difíciles de clasificar, donde la forma imita al discurso libertario pero con intenciones críticas. Este es el tipo de contenido donde los modelos de IA más fallan, especialmente si no se entrenan con datasets políticos o no incorporan detección de sarcasmo.

3.5 Orden, moral y libertad: claves de lectura del nuevo discurso político

Si bien la consigna de “reducir el Estado a su mínima expresión” parece el hilo conductor, el análisis revela otras capas del discurso. Incluso los tuits con tono celebratorio del ajuste estatal no lo hacen desde una racionalidad tecnocrática, sino con una carga moralizante: el Estado es percibido como corrupto, clientelar, degenerado o “zurdo”.

Este componente moral, más conservador que liberal, conecta con las raíces paleolibertarias que inspiran a Milei: una síntesis entre libertad económica radical y orden moral estricto, similar al ideario de Hans-Hermann Hoppe y otros exponentes del paleolibertarismo norteamericano.

Paradójicamente, al defender “el orden”, el mileísmo termina más cerca del ordoliberalismo alemán que del anarcocapitalismo puro: promueve reglas, autoridad, meritocracia, disciplina y valores tradicionales, todo lo cual requiere un cierto andamiaje institucional, aunque no siempre estatal en un sentido formal..

Este giro se expresa en tuits que reclaman “orden en la calle”, “fin de los privilegios” o “el que las hace, las paga”. Es decir, no hay una demanda por anarquía de mercado, sino por gobierno fuerte, claro, moralmente fundado, aunque reducido en tamaño.

4. Disputas sobre el Estado: cartografía discursiva en la era Milei

4.1. Una consigna, múltiples voces

El punto de partida del análisis fueron más de 700 tuits que, a primera vista, parecían expresar una crítica al Estado en clave libertaria. Hashtags como #elestadonosirve, #lacasta y #libertadavanza fueron seleccionados como anclas discursivas. Sin embargo, al aplicar modelos de clasificación textual y contrastarlos con una revisión muestral manual, emergió un hallazgo clave: gran parte de estos mensajes no eran genuinamente libertarios, sino apropiaciones irónicas.

Esta ironía adopta diversas formas: desde memes con imágenes de Milei y frases exageradas, hasta críticas veladas en tono paródico que buscan exponer supuestas contradicciones o efectos no deseados del programa libertario. En este punto, lo digital funciona como un espejo deformante: el hashtag ya no representa una identidad ideológica unívoca, sino un terreno en disputa semántica.

El dato empírico es contundente: más del 40% de los tuits clasificados como “en contra” utilizaban consignas libertarias en tono irónico o crítico. Esto desdibuja cualquier pretensión de linealidad entre mensaje, intención y receptor, y desafía las lecturas tradicionales sobre el uso político de redes sociales.

4.2. El mileísmo como performance libertaria

Donde sí se encontró coherencia discursiva fue en el bloque de tuits alineados con la narrativa de La Libertad Avanza. Estos mensajes expresaban una clara adhesión al ideario mileísta, exaltando conceptos como “libertad individual”, “achicar el Estado” y “terminar con los privilegios de la casta”.

Lo interesante es que esta narrativa no se sostiene solo desde el plano económico. En muchos casos, se observó un entrelazamiento entre liberalismo económico y conservadurismo moral. Es decir, un libertarismo no puramente anarco-capitalista o "mainstream", sino más cercano a un paleolibertarismo: una combinación de mercado radicalmente libre con orden tradicionalista en lo cultural, ético y político.

Aquí aparece una primera conexión con el ordoliberalismo: aunque desde otro punto de partida, el discurso mileísta termina por requerir cierto tipo de orden institucional para que su idea de libertad se despliegue. En este sentido, el rechazo al Estado no es total, sino funcional: se busca destruir su rol redistributivo, pero fortalecer su capacidad sancionadora, normativa y disciplinadora.

4.3. Ambigüedad y síntesis: el nuevo “orden” político

El tercer bloque de análisis reunió tuits ambiguos, donde conviven críticas al Estado con demandas de mayor eficacia, institucionalidad o transparencia. Este segmento es quizás el más rico políticamente, porque expresa una transición: desde un antiestatismo visceral hacia una revalorización del orden como prerrequisito para la libertad.

Este tipo de discursos revelan una sensibilidad que conecta con la tradición ordoliberal alemana: la idea de que el mercado no se regula solo, y que para que la libertad económica florezca se necesita un marco normativo robusto. Paradójicamente, el discurso libertario argentino, al menos en redes, parece girar desde una pulsión destructiva hacia una aspiración organizadora.

No es casual que esto ocurra en medio de una crisis estructural. En contextos de colapso estatal, como el argentino post-2023, incluso las ideologías más antiestatales tienden a apropiarse del lenguaje del orden, el control y la previsibilidad. Así, emerge un nuevo tipo de ciudadano digital: escéptico del Estado pero no necesariamente anárquico; demandante de libertad pero también de autoridad legítima.

4.4. Lo digital como campo de batalla ideológico

Todo este análisis sería imposible sin considerar el rol de las redes sociales —y en particular, de la plataforma X— como espacio de circulación y reconfiguración simbólica. La velocidad de producción de contenido, la posibilidad de anonimato, el uso de bots, el humor y la ironía como formas dominantes de expresión, todo esto convierte a X en un laboratorio político-cultural.

Aquí, los modelos de inteligencia artificial no solo permiten clasificar contenido, sino también detectar patrones, mutaciones y tensiones discursivas. Pero su potencia depende del marco interpretativo: sin teoría política, los modelos confunden crítica con apoyo, ironía con literalidad, y ruido con sentido.

Esta es una de las conclusiones más poderosas del caso: la IA puede ser una herramienta para

mapear ideologías, pero no para entenderlas si no se ancla en una lectura conceptual de fondo

5. Conclusiones

5.1. Qué encontramos

A primera vista, todo parece una revuelta digital contra el Estado: consignas furiosas, ironías corrosivas y un clima de descontento que se derrama por las redes. Pero detrás de ese ruido aparece una demanda más profunda, casi existencial: la búsqueda de orden, de sentido y de algún tipo de comunidad política capaz de organizar la incertidumbre.

En ese escenario, el discurso libertario que circula en redes dista de ser puro o uniforme. Las consignas que lo sostienen se transforman constantemente: se resignifican, se parodian, se exageran o se vacían de contenido según quién las utilice. Antes que disipar tensiones, esta dinámica amplifica el conflicto y hace que el lenguaje político se vuelva un objeto en disputa permanente.

Por eso, los discursos digitales no se alinean mecánicamente con identidades partidarias. Funcionan más bien como materiales maleables que distintos actores toman, reinterpretan y devuelven al espacio público con nuevos sentidos. La red se convierte así en un terreno movedizo donde nada está fijo y donde cada frase puede volverse su propio reverso.

En este contexto, la inteligencia artificial puede detectar patrones y clasificar tendencias, pero sin una teoría que ilumine el trasfondo corre el riesgo de quedarse en la superficie. Los algoritmos reconocen repeticiones, no intenciones; identifican palabras, no disputas simbólicas. Para comprender lo que realmente está en juego, hace falta algo más que datos: hace falta interpretación.

5.2. Qué significa

La emergencia de Javier Milei como figura presidencial muestra que incluso las retóricas más radicales contra el Estado terminan reclamando —implícita o explícitamente— algún tipo de institucionalidad. En este sentido, el mileísmo, aunque nutrido del paleolibertarismo estadounidense, comparte con el ordoliberalismo europeo un sustrato común: la libertad requiere orden.

Ese orden no es el del Estado benefactor, sino el de una arquitectura normativa austera, meritocrática y moralmente conservadora. Así, lo que parece anarcocapitalismo resulta, en la práctica, un ordoliberalismo involuntario.

La paradoja final es que el antiestatismo digital argentino no expresa solo rechazo: expresa una demanda de regeneración política. En tiempos de transformación acelerada, no alcanza con medir qué se dice: necesitamos comprender qué se quiere decir. Esa tensión —entre libertad y orden, entre protesta y demanda de institución— es la clave para leer las narrativas antiestatales en la Argentina contemporánea.

Referencias

Apify. (2024). *Web scraping for developers: Tools and best practices*. https://apify.com/docs

Böhm, F. (1937). *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung* [verificar: ¿libro de Kohlhammer o artículo en Ordo, 1948?]. Kohlhammer.

Böhm, S. (2020). Ordoliberalism and the critique of neoliberal reason. En D. Plehwe, Q. Slobodian y P. Mirowski (Eds.), *Nine lives of neoliberalism* (pp. 129–154). Verso Books.

Bonefeld, W. (2017). *The strong state and the free economy*. Rowman & Littlefield International.

Breiman, L. (2001). Random forests. *Machine Learning*, *45*(1), 5–32. https://doi.org/10.1023/A:1010933404324

Buchanan, J. M., y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.

Capano, G. (2021). Governing in the shadow of ordoliberalism: The politics of rules and the rule of law in Europe. *Policy and Society*, *40*(1), 61–78.

Di Tella, T. S. (2010). *La política en el siglo XXI*. Edhasa.

Eucken, W. (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Fernández, P. (2023). *Libertad o caos: Milei y la nueva derecha argentina*. Editorial Sudestada.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica. (Obra

original publicada en 2004)

Hayek, F. A. (1944). *The road to serfdom*. University of Chicago Press.

Hayek, F. A. (1960). *The constitution of liberty*. University of Chicago Press.

Hoppe, H.-H. (2001). *Democracy: The god that failed*. Transaction Publishers.

Jurafsky, D., y Martin, J. H. (2023). *Speech and language processing* (3.ª ed., borrador). Stanford University. https://web.stanford.edu/~jurafsky/slp3/

López, A., y Rey, H. (2023). Redes sociales y subjetividad política: Entre la ironía y el rechazo. *Revista de Ciencias Sociales*, *34*(2), 97–118.

Manning, C. D., Raghavan, P., y Schütze, H. (2008). *Introduction to information retrieval*. Cambridge University Press. https://nlp.stanford.edu/IR-book/

Milei, J. (2022). *El camino del libertario*. Planeta.

Müller, J.-W. (2016). *What is populism?* University of Pennsylvania Press.

Noelle-Neumann, E. (1984). *The spiral of silence: Public opinion – Our social skin*. University of Chicago Press.

Ordóñez, L. (2015). Estado, mercado y política: Reflexiones sobre el ordoliberalismo. *Revista de Economía Política*, *45*(2), 213–230.

Pedregosa, F., Varoquaux, G., Gramfort, A., Michel, V., Thirion, B., Grisel, O., … Duchesnay, E. (2011). Scikit-learn: Machine learning in Python. *Journal of Machine Learning Research*, *12*, 2825–2830. https://jmlr.org/papers/v12/pedregosa11a.html

Piketty, T. (2022). *Une brève histoire de l'égalité*. Éditions du Seuil.

Ramos, J. (2003). Using TF-IDF to determine word relevance in document queries. *Proceedings of the First Instructional Conference on Machine Learning*, *242*, 133–142.

Riker, W. H. (1986). *The art of political manipulation*. Yale University Press.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Röpke, W. (1950). *The social crisis of our time*. University of Chicago Press.

Rothbard, M. N. (1995). *The case for radical idealism*. Ludwig von Mises Institute.

Schmidt, V. A. (2016). Ordoliberalism and the Eurozone crisis: How the German ideology shaped economic policy. *Comparative European Politics*, *14*(2), 171–198.

Schmitt, C. (2007). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.

Sebastiani, F. (2002). Machine learning in automated text categorization. *ACM Computing Surveys*, *34*(1), 1–47. https://doi.org/10.1145/505282.505283

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states*. Blackwell.

Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Trotta.

Zovatto, D. (2024). El nuevo ciclo político en América Latina: Entre autoritarismos blandos y nuevas derechas. *Nueva Sociedad*, (310), 23–34.

Zúñiga, J. P. (2024). *Libertarismo y tradición en el siglo XXI: De Ron Paul a Javier Milei*. Fondo de Cultura Económica.

Parte VII: Políticas Sectoriales en Argentina

Capítulo 22

Narrativas antiestatales y educación de adultos en Argentina: el programa FinEs frente al neoliberalismo radical y el anarcocapitalismo

Autora: Liliana Emilce Palavecino[56]

Resumen

Este capítulo analiza las narrativas antiestatales en la política educativa argentina a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP), tomando como caso de estudio el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) de la provincia de Buenos Aires. Se comparan cuatro períodos —el menemismo (1989–1999), el kirchnerismo (2003–2015), el macrismo (2015–2019) y el gobierno de La Libertad Avanza (2023–2025)— que expresan, con variaciones de registro, una gramática antiestatal recurrente que construye al Estado como villano de la educación y al mercado como su redentor. Frente a esa gramática, la narrativa bonaerense del FinEs opera como contranarrativa que sitúa a la educación en el registro del derecho, la inclusión y la justicia social. El capítulo argumenta que el FinEs trasciende su función de política de terminalidad educativa para convertirse en un dispositivo de resistencia narrativa e institucional, cuya sostenibilidad depende tanto de la voluntad estatal subnacional como de la militancia pedagógica colectiva. La perspectiva de análisis se nutre de veinticinco años de experiencia profesional en la administración pública, la docencia y la práctica política, complementada con el rol actual de la autora como referente de una sede del programa FinEs en Guernica, municipio de Presidente Perón.

Palabras clave: educación de adultos; políticas educativas; Narrative Policy Framework; neoliberalismo; FinEs; narrativas antiestatales; Argentina.

Abstract

[56] Magíster en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Contadora Pública por la Universidad Argentina John Fitzgerald Kennedy, con Postítulo Docente de nivel terciario. Cuenta con veinte años de experiencia en asesoramiento contable y de gestión en la administración pública nacional, desempeñados principalmente en Radio Nacional Argentina y su red de cuarenta emisoras. Actualmente combina esa trayectoria con el asesoramiento en la creación de organizaciones no gubernamentales y la investigación académica sobre participación ciudadana en la gestión de gobiernos locales. ORCID: 0009-0006-4850-5851. Correo electrónico:

This chapter analyzes anti-statist narratives in Argentine education policy using the Narrative Policy Framework (ENPP) and Narrative Policy Analysis (ANPP), taking the Adult Primary and Secondary Education Completion Program (FinEs) in the Province of Buenos Aires as its case study. It compares four periods — the Menem era (1989–1999), Kirchnerism (2003–2015), the Macri government (2015–2019), and the La Libertad Avanza administration (2023–2025) — which express, with variations in register, a recurring anti-statist grammar that constructs the State as the villain of education and the market as its redeemer. Against this grammar, the Buenos Aires provincial narrative of FinEs operates as a counter-narrative that frames education as a right, inclusion, and social justice. The chapter argues that FinEs transcends its function as an educational completion policy to become a device of narrative and institutional resistance, whose sustainability depends on both subnational state will and collective pedagogical activism.

Keywords: adult education; education policy; Narrative Policy Framework; neoliberalism; FinEs; anti-statist narratives; Argentina.

1. Introducción

Las narrativas antiestatales no operan únicamente en el plano macroeconómico o institucional: se despliegan también en sectores concretos de política pública donde sus efectos son más visibles y sus contradicciones más agudas. La educación de adultos en Argentina constituye uno de esos sectores privilegiados para el análisis narrativo, porque en él convergen la disputa por el rol del Estado, la definición de la educación como derecho o como servicio, y la tensión entre políticas nacionales y provinciales que expresan proyectos radicalmente distintos sobre lo público.

Este capítulo analiza esas disputas a través del Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994). El ENPP permite identificar los elementos constitutivos de cada relato educativo —escenario, héroes, villanos, víctimas, trama y moraleja—, mientras que el ANPP aporta las categorías de narrativa dominante, contranarrativa y metanarrativa para comprender cómo esos relatos se relacionan entre sí en contextos de alta complejidad e incertidumbre. La combinación de ambos marcos, propuesta en el prefacio metodológico de este volumen (Estévez, 2026), permite analizar no solo el contenido de las narrativas educativas sino también su función política: cómo construyen legitimidad, cómo desplazan o refuerzan actores, y cómo limitan las condiciones de supervivencia de políticas específicas.

El caso de estudio es el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) de la provincia de Buenos Aires. El argumento central es que el FinEs trasciende su función de política de terminalidad educativa para convertirse en un campo de disputa narrativa donde se expresan, de manera concreta y sectorial, las tensiones entre el antiestatismo y el derecho a la educación. En ese campo, la narrativa bonaerense del FinEs opera como contranarrativa frente a

la gramática antiestatal que, con variaciones de registro, ha caracterizado a los gobiernos nacionales de orientación neoliberal entre 1991 y 2025.

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera reconstruye los antecedentes institucionales y narrativos que configuraron el terreno sobre el que se desplegó el FinEs. La segunda analiza las narrativas educativas de cada período presidencial —Menem, kirchnerismo, Macri, Alberto Fernández y Milei— identificando sus componentes ENPP y su relación con la gramática antiestatal del volumen. La tercera examina la contranarrativa bonaerense del FinEs, sus fortalezas y sus condiciones de sostenibilidad, y concluye con una reflexión sobre la paradoja narrativa que define el caso: un programa provincial que refuerza la presencia del Estado en un contexto nacional que la niega.

2. Antecedentes: el terreno narrativo previo al FinEs

2.1 Los Bachilleratos Populares: la contranarrativa desde abajo

Para comprender el FinEs como dispositivo narrativo es necesario comprender la tradición de la que emerge. En Argentina, los bachilleratos populares (BP) surgieron en 2004 impulsados por organizaciones sociales que, ante el vacío institucional dejado por las políticas neoliberales de los gobiernos de Menem (1989–1999) y De la Rúa (1999–2001), construyeron una alternativa educativa desde abajo. El cierre de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) en 1992 —expresión material de la narrativa antiestatal menemista— dejó sin cobertura a un sector de la población que no pudo continuar su educación formal durante las crisis económicas de ese período. Una década después, ese vacío fue reclamado por los movimientos sociales. Según Wahren (2020), los BP se consolidaron como escuelas públicas, populares y autónomas, cuyas demandas centrales fueron el reconocimiento oficial de sus títulos, el financiamiento integral sin condicionamientos y el respeto a su especificidad pedagógica y política. Esta experiencia constituye, en términos del ANPP de Roe, una contranarrativa ante la narrativa dominante que definía la educación como servicio y el Estado como obstáculo: los BP afirmaban que la educación es un derecho, que el Estado tiene responsabilidad irrenunciable en garantizarlo, y que las comunidades pueden organizarse para exigir ese cumplimiento cuando el Estado abdica de su función. El FinEs, creado en el ciclo kirchnerista, recoge esa tradición y la institucionaliza, lo que explica tanto su arraigo comunitario como su fragilidad ante los ciclos de retracción estatal.

2.2 La Ley Federal de Educación: la narrativa antiestatal institucionalizada

El terreno narrativo sobre el que operan los BP y posteriormente el FinEs fue configurado en buena medida por la Ley Federal de Educación (LFE) 24.195/93, alineada con las directivas del Banco Mundial (Puiggrós, 2003). Analizada desde el ENPP, la LFE constituye la primera

institucionalización de la narrativa antiestatal en el sistema educativo argentino: construyó un escenario de ineficiencia e inequidad del sistema centralizado, identificó al Estado nacional como villano burocrático, presentó a las familias y los mercados educativos como potenciales héroes de la eficiencia, y propuso como moraleja que la descentralización y la participación privada mejorarían la calidad.

Los resultados contradicen la moraleja: la descentralización se realizó sin transferir recursos suficientes, la inversión cayó del 4,5% al 3,7% del PBI entre 1993 y 1999, y la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) quedó relegada a un apartado de regímenes especiales sin rango de política prioritaria. La distinción conceptual que introdujo la LFE entre "educación pública" y "educación pública de gestión privada" no fue neutral: fue un acto narrativo que legitimó la transferencia progresiva de recursos hacia actores religiosos y empresariales, favoreciendo la redefinición de la educación como mercancía (Puiggrós, 2003). La Constitución Nacional reformada en 1994 garantizaba en su artículo 75, inciso 19, el rol irrenunciable del Estado en educación y la gratuidad de la educación pública, pero la LFE operó en contradicción sistemática con esos principios, instalando una tensión normativa que persiste hasta el presente y que el FinEs expresa de manera particularmente aguda.

3. Gramáticas antiestatales y contranarrativas: un recorrido narrativo (1991–2025)

3.1 La narrativa de Menem: modernización y descentralización

El 16 de agosto de 1991, el presidente Menem anunció la reforma educativa desde el ex Colegio Normal José María Torres en Paraná. Su discurso establece el escenario narrativo inaugural de la gramática antiestatal en educación: el sistema educativo centralizado aparece como el villano responsable del atraso y la inequidad, la reforma descentralizadora se presenta como el héroe modernizador, y las familias y los estudiantes son las víctimas de un Estado ineficiente que les niega oportunidades.

La arquitectura retórica del discurso opera mediante cuatro estrategias identificables con el ENPP. La primera es el uso de metáforas bélicas ("batalla educativa, incruenta y pacífica") que construyen un escenario de urgencia que justifica la disrupción. La segunda es la apropiación del federalismo como valor positivo que encubre la transferencia de costos a las provincias sin transferencia proporcional de recursos. La tercera es el tecnicismo que vincula calidad educativa con productividad industrial, reduciendo la educación a capital humano en la línea de Becker (1964). La cuarta es la promesa abstracta de equidad sin mecanismos concretos de financiamiento. La moraleja de este relato —"no habrá transformación nacional sin transformación educativa"— resignifica el legado peronista al servicio de un modelo antiestatal que sienta las bases simbólicas

para las narrativas neoliberales posteriores.

Tabla 1. Análisis narrativo del discurso de Menem sobre la reforma educativa (1991)

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Transformación nacional con énfasis en modernización y federalismo
Héroe	El presidente y el pueblo argentino como agentes del cambio
Villano (implícito)	Viejo sistema educativo centralista, ineficiente y desigual
Víctimas	Sectores sociales excluidos de los beneficios de la educación
Conflicto	Ruptura entre el modelo educativo heredado y las exigencias del nuevo milenio
Resolución propuesta	Reforma estructural: más opciones, calidad, articulación con el trabajo, federalización
Moraleja	"No habrá transformación nacional sin transformación educativa"
Narrativa sobre el Estado	Estado modernizador y descentralizador; cambia su rol pero mantiene presencia discursiva
Relación con narrativas antiestatales	Narrativa precursora: sienta las bases simbólicas para redefinir el rol del Estado en educación

Elaboración propia. Fuente: periódico Espacio Federal (1991).

La paradoja de la narrativa menemista es que el Estado que se presenta como modernizador es el mismo que reduce su presencia efectiva en el sistema. A diferencia de las narrativas de Macri y Milei, que asumen abiertamente el retiro estatal, la narrativa de Menem mantiene la apariencia de un Estado activo mientras vacía su contenido redistributivo. Esto la convierte, en términos del ANPP, en una narrativa de transición: no proclama el antiestatismo sino que lo instala de manera encubierta bajo el lenguaje de la modernización.

3.2 Del neoliberalismo a la restitución del derecho: el ciclo kirchnerista (2003–2015)

Tras la crisis de 2001–2002, el gobierno de Néstor Kirchner declaró la emergencia ocupacional e incorporó la EDJA como opción de contraprestación formativa, produciendo un desplazamiento

narrativo significativo: la educación de adultos pasó de ser un régimen especial marginal para convertirse en política pública con rango propio. Este desplazamiento se institucionalizó mediante tres leyes fundamentales: la Ley de Educación Técnico Profesional (26.058/2005), la Ley de Financiamiento Educativo (26.075/2005) y la Ley de Educación Nacional (26.206/2006), que reconoció la EDJA como Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) entre las ocho modalidades del sistema educativo.

Desde el punto de vista narrativo, el kirchnerismo produjo una contranarrativa ante la gramática antiestatal menemista: donde Menem construía al Estado como obstáculo que debía transformarse para dejar paso al mercado, el kirchnerismo construyó al Estado como garante irrenunciable del derecho a la educación, a los estudiantes adultos como víctimas del abandono neoliberal y a las políticas inclusivas como el heroísmo institucional necesario para reparar ese abandono. La moraleja de este relato puede formularse así: "la exclusión educativa no es un fracaso individual sino una consecuencia de políticas de Estado que el Estado tiene la obligación de reparar".

En este marco se creó el Plan FinEs, que en 2017 alcanzó a 135.000 alumnos en 6.362 comisiones distribuidas en el territorio bonaerense. El 70% de los inscriptos eran jóvenes de 18 a 35 años que habían abandonado la escuela durante las crisis económicas de 1990–2002, período en que la tasa de abandono entre jóvenes de 18 a 24 años alcanzó el 48% (INDEC, 2002). El 62% de quienes se inscribieron egresó entre 2015 y 2018 (Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires, 2018), lo que constituye evidencia empírica de la eficacia de la contranarrativa institucionalizada: cuando el Estado asume la educación como derecho y diseña políticas consecuentes con esa definición, los resultados son mensurables.

3.3 La narrativa de Macri: tecnocracia, ajuste y estigmatización

El gobierno de Mauricio Macri (2015–2019) representó el retorno de la gramática antiestatal, con un registro diferente al menemismo: donde Menem apelaba a la modernización nacional y el federalismo, Macri apeló al tecnocratismo gerencial y a la meritocracia. El nombramiento de Esteban Bullrich como ministro de Educación —proveniente del sector privado— fue en sí mismo un acto narrativo: expresaba la preferencia por actores ajenos al sistema educativo público para conducirlo, en la misma lógica que Milei adoptaría posteriormente en la Subsecretaría de Políticas Universitarias. En discursos ante el Coloquio IDEA y la Unión Industrial Argentina, Bullrich se autodefinió como gerente de recursos humanos y promovió la articulación entre empresas y escuelas, suscribiendo explícitamente la concepción del capital humano como inversión individual más que como derecho social.

El escenario construido por la narrativa macrista identificó a la educación inclusiva como responsable de la baja calidad, estableciendo una oposición entre inclusión y excelencia que

encubría con lenguaje técnico-meritocrático el desmantelamiento del derecho educativo (Vassiliades, 2020). Los datos materializan esa narrativa: entre 2016 y 2019, la inversión educativa cayó un 34% en términos reales, pasando del 7,8% al 5,1% del presupuesto nacional, con recortes del 20% por estudiante, del 65% en formación docente, del 94% en políticas socioeducativas y del 60% en educación técnica (Wanschelbaum, 2023). En la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal cerró 441 bachilleratos de adultos mediante la Resolución 1657/17, afectando a más de 6.000 estudiantes y 2.000 docentes sin alternativas adecuadas de reubicación. Cada una de estas decisiones fue también un acto narrativo: la cuantificación del recorte es la expresión en pesos y en aulas de cuánto vale la educación de adultos en el relato del gobierno.

Tabla 2. Análisis narrativo de las políticas educativas del gobierno de Macri (2015–2019)

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Neoliberal tecnocrática: énfasis en eficiencia, datos y participación privada
Héroe	Macri y su equipo como promotores de la revolución educativa; los CEOs como agentes del cambio
Villano (implícito)	Sindicatos docentes (resistencia al cambio) y Estado ineficiente
Víctimas	Familias y estudiantes atrapados en un sistema fallido
Aliados	Empresarios, ONG, organismos internacionales (Banco Mundial, Microsoft)
Conflicto	Estado vs. mercado: quién debe gestionar la educación
Resolución propuesta	Menor intervención estatal, más participación privada y autonomía escolar
Moraleja	"El Estado solo no puede; la competencia mejora la calidad"
Narrativa sobre el Estado	Estado obsoleto y burocrático que necesita reducirse o tercerizarse
Relación con narrativas antiestatales	Consolida y profundiza la gramática antiestatal menemista con lenguaje tecnocrático

Elaboración propia.

3.4 La narrativa de Alberto Fernández: restitución parcial y límites del péndulo (2019–2023)

La victoria del Frente de Todos en 2019 produjo una nueva oscilación del péndulo político. La narrativa del gobierno de Alberto Fernández se articuló, al igual que el kirchnerismo, en torno a la restitución del derecho educativo frente al desmantelamiento macrista: el escenario construido fue el de una educación pública devastada por cuatro años de ajuste, los héroes fueron los docentes y las comunidades educativas que resistieron ese ajuste, y la moraleja fue que el Estado tiene la obligación de reparar el daño causado por la retracción neoliberal. En términos de política concreta, el Plan Quinquenal de Educación 2023–2027 estableció el financiamiento estatal prioritario y fijó el objetivo estratégico de reducir del 25% al 5% la proporción de estudiantes en trayectos de terminalidad obligatoria. En la provincia de Buenos Aires, el gobernador Axel Kicillof reabrió las sedes del FinEs en espacios no escolares, creó el boleto estudiantil para la EPJA e instituyó el programa PROGRESAR como beca económica condicionada a la permanencia en el sistema educativo. Sin embargo, la narrativa del gobierno nacional enfrentó dos limitaciones que erosionaron su eficacia política: la crisis económica persistente que debilitó la credibilidad de las promesas redistributivas, y la dificultad para producir una metanarrativa capaz de trascender la polarización entre antiestatismo y estatismo, ofreciendo un marco interpretativo que ninguna de las partes pudiera rechazar completamente. El ciclo concluyó con la elección de Javier Milei en 2023, que radicalizó la gramática antiestatal hasta sus consecuencias más extremas.

Tabla 3. Análisis narrativo de las políticas educativas del gobierno de Alberto Fernández (2019–2023)

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	Restitución de derechos y reparación del daño neoliberal
Héroe	El Estado nacional y provincial como garantes del derecho educativo; docentes y comunidades
Villano	El macrismo y la lógica de mercado que desmanteló la educación pública
Víctimas	Estudiantes adultos excluidos del sistema durante el ajuste 2015–2019

Aliados	Sindicatos docentes, organizaciones sociales, gobiernos provinciales afines
Conflicto	Reparación del derecho vs. inercia del ajuste presupuestario
Resolución propuesta	Reinversión en educación pública, expansión del FinEs y PROGRESAR, Plan Quinquenal
Moraleja	"La exclusión educativa es una deuda del Estado que el Estado debe saldar"
Narrativa sobre el Estado	Estado reparador y garante irrenunciable del derecho a la educación
Relación con narrativas antiestatales	Contranarrativa al macrismo; limitada por la crisis económica y la ausencia de metanarrativa

Elaboración propia.

3.5 La narrativa de Milei: destrucción creativa y radicalización de la gramática antiestatal

La narrativa educativa del gobierno de Milei no es una novedad en términos de estructura sino una radicalización de la gramática antiestatal que recorre el período analizado. Lo que la distingue de sus predecesoras —la narrativa menemista de modernización encubierta y la narrativa macrista de tecnocratismo gerencial— es su carácter explícito y su voluntad de ruptura estructural, no coyuntural. Donde Menem ocultaba el retiro del Estado bajo el lenguaje de la modernización y Macri lo justificaba como eficiencia técnica, Milei lo proclama como fin en sí mismo, coherente con la concepción del Estado como "asociación ilícita".

El escenario narrativo construido por el gobierno identifica al sistema educativo público como capturado por el "marxismo cultural" y administrado por una burocracia que reproduce sus propios privilegios a costa del contribuyente. Los héroes son el gobierno reformador y las familias empoderadas por la libre elección; los villanos son el Estado educador, los sindicatos docentes y la intelectualidad progresista que resiste el cambio; las víctimas son los contribuyentes que financian un sistema ineficiente y las familias que no pueden elegir la educación de sus hijos. La moraleja es la más explícita de todas las narrativas analizadas: "la educación estatal es ineficiente por naturaleza; solo el mercado puede optimizarla".

Las decisiones de política educativa materializan esa narrativa. El Proyecto de Ley de Bases propuso que la asistencia escolar fuera obligatoria solo hasta los 9 años, habilitando el

homeschooling posterior y reduciendo la institucionalización de la enseñanza. El financiamiento de vouchers para escuelas privadas transfirió recursos del sistema público al privado. La degradación del Ministerio de Educación a Secretaría dentro del Ministerio de Capital Humano no fue solo una reorganización administrativa: fue la traducción institucional de la moraleja, expresando que la educación no merece representación propia en el Gabinete porque es responsabilidad de las familias, no del Estado (Hillert, 2024).

Tabla 4. Análisis narrativo de las políticas educativas del gobierno de Milei (2023–2025)

Elemento narrativo	Contenido identificado
Tipo de narrativa	"Revolución libertaria educativa": discurso de ruptura estructural con el statu quo
Héroe	Javier Milei y su equipo como salvadores del sistema educativo quebrado; familias empoderadas
Villanos	Estado grande e ineficiente; sindicatos docentes; "marxismo cultural" en universidades
Víctimas	Contribuyentes por el malgasto en educación pública; familias sin libertad de elección
Conflicto	Estado vs. libertad individual: lucha contra los privilegios del sistema público
Resolución propuesta	Vouchers educativos, homeschooling, traspaso a provincias, autofinanciamiento universitario
Moraleja	"La educación estatal es ineficiente por naturaleza; solo el mercado puede optimizarla"
Narrativa sobre el Estado	El Estado como obstáculo para la verdadera educación; su retiro es deseable en sí mismo
Relación con narrativas antiestatales	Radicalización explícita de la gramática menemista y macrista; ruptura estructural, no coyuntural

Elaboración propia.

4. La contranarrativa bonaerense: el FinEs como dispositivo de resistencia

4.1 Arquitectura narrativa de la contranarrativa provincial

Frente a la gramática antiestatal que ha caracterizado a los gobiernos nacionales de orientación neoliberal entre 1991 y 2025, la narrativa educativa del gobierno bonaerense bajo Kicillof opera como contranarrativa con una arquitectura narrativa propia identificable mediante el ENPP.

El **escenario** construido por la contranarrativa bonaerense es el de una comunidad educativa asediada por el ajuste nacional pero sostenida por la voluntad provincial y la organización social: no una crisis inevitable sino una agresión deliberada que puede resistirse. Los **héroes** son el gobernador y los docentes como protectores del derecho educativo, los estudiantes adultos como sujetos de derecho que merecen una segunda oportunidad, y las organizaciones comunitarias que sostienen las sedes del FinEs en espacios no escolares, recuperando la tradición autogestiva de los Bachilleratos Populares. Los **villanos** son el gobierno nacional y la concepción economicista que reduce la educación a bien privado. Las **víctimas** son los estudiantes adultos —especialmente los de primera generación universitaria y los de menores recursos— cuyo acceso a la terminalidad educativa está siendo erosionado por el desfinanciamiento nacional. La **moraleja** puede formularse así: "la educación es un derecho, no un servicio; desfinanciarla no libera al mercado sino que destruye una institución que el mercado no puede ni tiene incentivos para reemplazar".

Esta contranarrativa se expresa en acciones concretas: la reapertura de sedes del FinEs en espacios comunitarios, la creación del boleto estudiantil para la EPJA, la expansión del programa PROGRESAR como beca de permanencia, y la construcción de 1.300 aulas como argumento material frente al discurso del ajuste nacional. Cada una de estas decisiones es también un acto narrativo que refuerza el relato: mientras el gobierno nacional cuantifica cuánto cuesta el Estado en educación, el gobierno provincial cuantifica cuánto invierte en el derecho a aprender.

4.2 La paradoja central: el Estado que resiste al antiestatismo

La comparación entre las narrativas nacional y provincial permite identificar la paradoja central del caso, que conecta con el argumento que organiza este volumen: mientras el gobierno nacional proclama el retiro del Estado como política deseable, el gobierno provincial refuerza la presencia estatal como respuesta a ese retiro. El FinEs es, en ese sentido, un caso ejemplar de la paradoja de gobernar odiando al Estado aplicada a escala subnacional: el antiestatismo nacional produce más Estado provincial, no menos.

Tabla 5. Comparación de narrativas: Kicillof (2019–2025) y Milei (2023–2025)

Elemento narrativo	Kicillof (2019–2025)	Milei (2023–2025)	Contraste clave
Tipo de narrativa	Defensa épica de lo público	Revolución libertaria	Colectivismo vs. individualismo
Héroe	Gobernador y docentes como protectores	Milei como redentor del sistema quebrado	Gestión estatal vs. liderazgo antisistema
Villano	Gobierno nacional; neoliberalismo histórico	Estado burocrático; sindicatos adoctrinadores	El ajuste vs. el Estado educador
Víctimas	Comunidad educativa y estudiantes adultos	Contribuyentes y familias sin elección	Usuarios del sistema vs. quienes lo financian
Conflicto	Estado presente vs. ajuste nacional	Libertad individual vs. privilegios estatales	Recursos públicos vs. autonomía de mercado
Resolución	Inversión provincial + resistencia legal	Vouchers + traspaso a privados	Más Estado vs. menos Estado
Moraleja	"La educación es derecho, no servicio"	"El Estado es ineficiente; el mercado optimiza"	Igualdad vs. competencia
Narrativa sobre el Estado	Garante irrenunciable de derechos	Obstáculo para la verdadera educación	Protector vs. intruso

Elaboración propia.

Los mensajes cruzados entre el gobernador y el presidente generan un foco de incertidumbre que afecta directamente a educadores, directivos y estudiantes de la EPJA. La inquietud sobre el futuro del FinEs se agrava por la crisis económica, el aumento de la desocupación y la pérdida del poder adquisitivo, que operan como desincentivos para los destinatarios del programa: losestudiantes adultos que deben elegir entre completar sus estudios y sostener su economía doméstica.

4.3 Limitaciones de la contranarrativa y ausencia de metanarrativa

La contranarrativa bonaerense del FinEs ha demostrado eficacia en el corto plazo: logró sostener el programa ante el ajuste nacional, movilizó a su comunidad educativa y produjo resultados mensurables en terminalidad educativa. Sin embargo, exhibe las mismas limitaciones estratégicas que, como analiza el capítulo de Doberti en este volumen, afectan a las contranarrativas que responden con evidencia empírica a argumentos normativos: demostrar que el FinEs funciona no responde a la pregunta de si el Estado debe financiarlo, que es el terreno prescriptivo en el que opera la moraleja gubernamental.

En términos del ANPP de Roe, lo que está ausente es una metanarrativa capaz de trascender la polarización entre "educación como derecho" y "educación como servicio", ofreciendo un marco interpretativo que ninguna de las partes pueda rechazar completamente. Esa metanarrativa podría adoptar la forma de un relato sobre la educación de adultos como infraestructura productiva del desarrollo local: no solo un derecho social —terreno en el que el gobierno nacional puede apelar a la regresividad del gasto— sino un activo económico que genera retornos sistémicos en empleabilidad, cohesión social y reducción de la dependencia de programas asistenciales que el propio Estado financia. Esta reformulación disputaría al gobierno nacional en su propio terreno —el de la eficiencia y la productividad— sin abandonar el argumento del derecho.

5. Conclusiones

El recorrido por las narrativas educativas argentinas entre 1991 y 2025 permite extraer cuatro conclusiones.

Primera: existe una gramática antiestatal recurrente en la política educativa argentina que, con variaciones de registro —modernización encubierta en Menem, tecnocratismo gerencial en Macri, ruptura estructural en Milei—, construye sistemáticamente al Estado como villano de la educación y al mercado como su redentor. Cada variante adapta los personajes y el tono del relato a su contexto político, pero la estructura narrativa es consistente: escenario de crisis e ineficiencia, héroes reformadores externos al sistema, víctimas atrapadas por el Estado, moraleja de retiro estatal como solución.

Segunda: el FinEs constituye el caso más nítido de contranarrativa institucional frente a esa gramática en el sistema educativo argentino. Su eficacia reside en que opera simultáneamente en dos registros: el del derecho —la educación como garantía constitucional irrenunciable— y el de la práctica comunitaria —la organización social como sostén de la política cuando el Estado central abdica. La tradición de los Bachilleratos Populares, recuperada y formalizada por el FinEs,

es el activo narrativo más valioso de la contranarrativa bonaerense porque la ancla en una legitimidad que precede al Estado y que ningún ciclo político puede cancelar completamente.

Tercera: la paradoja central del caso ilustra el argumento del volumen. El antiestatismo nacional produce más Estado provincial, no menos. El retiro del gobierno central del financiamiento de la educación de adultos no genera el vacío que el mercado llenaría según la moraleja neoliberal: genera la intervención compensatoria de los gobiernos subnacionales y de las organizaciones sociales, que asumen la función que el Estado central abandona. Esta dinámica revela que el antiestatismo en el poder no elimina la política pública, sino que la redistribuye territorialmente, generando desigualdades entre jurisdicciones con distinta capacidad de respuesta.

Cuarta: la sostenibilidad del FinEs a mediano plazo enfrenta una tensión estructural que ninguna contranarrativa puede resolver por sí sola. El desfinanciamiento nacional sostenido reduce los recursos disponibles para el programa; la crisis económica opera como desincentivo para los estudiantes adultos que deben elegir entre estudiar y trabajar; y la ausencia de una metanarrativa capaz de reformular el debate en términos que el gobierno nacional no pueda rechazar deja a la contranarrativa bonaerense en posición reactiva. Construir esa metanarrativa —la educación de adultos como infraestructura productiva del desarrollo local, no solo como derecho social— es la tarea narrativa pendiente que el FinEs y sus defensores tienen por delante.

Referencias

Andretich, G. (2023). Políticas educativas en Argentina: Un histórico movimiento pendular. *POLED*, 1–22. https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/137407

Argentina, Congreso de la Nación. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*.

Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Columbia University Press.

Consejo Federal de Cultura y Educación. (1991, octubre). La batalla en la educación. *Espacio Federal*, Nro 8; 6–7.

Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires. (2018). *Informe de seguimiento del Plan FinEs*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Estévez, A. M. (2026). Prefacio metodológico. En A. M. Estévez (Ed.), *Gobernar odiando al Estado: Narrativas antiestatales en las Américas (1990–2025)*. CEDEOP-IADCOM/FCE UBA.

Estévez, A. M., y Páez Arenas, J. (2020). El enfoque narrativo en el análisis de políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, (37). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/215/182

Finnegan, F. (2012). *Educación de jóvenes y adultos: Políticas, instituciones y prácticas*. Aique.

Herbón, A., Roman, C., y Rubio, M. E. (s.f.). *Ley Federal de Educación*. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). https://www.apdh-argentina.org.ar/ley.federal.de.educacion

Hillert, F. M. (2024). Destruir el Estado, desescolarizar la educación. *Revista Argentina de Investigación Educativa*, 91–106.

INDEC. (2002). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.

Levy, E. (2012). Desafíos políticos de la educación de jóvenes y adultos: Articulaciones posibles. En F. Finnegan (Ed.), *Educación de jóvenes y adultos: Políticas, instituciones y prácticas* (pp. 99–125). Aique.

Ministerio de Educación. (1993). *Ley Federal de Educación N.° 24.195*.

Puiggrós, A. (2003). *¿Qué pasó con la educación argentina?* Galerna.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

Vassiliades, A. (2020). [Completar título del artículo]. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, *30*(2), 1–16. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/154986/CONICET_Digital_Nro.0059c27a.pdf

Wahren, J. (2020). [Completar título del artículo]. *Revista de Ciencias Sociales (DS-FCS)*, *33*(47), 89–109. https://doi.org/10.26489/rvs.v33i47.5

Wanschelbaum, C. (2023). Derecha y educación: Deslegitimación y colonización de la educación pública durante el gobierno de Macri. *Revista IRICE*, (44), 52–71.

Capítulo 23

Las narrativas antiestatales aplicadas a la universidad: el caso argentino

Por: Juan Ignacio Doberti[57]

Resumen

Este capítulo analiza las narrativas antiestatales del gobierno de Javier Milei aplicadas al sistema universitario argentino a partir del Narrative Policy Framework (ENPP) y el Narrative Policy Analysis (ANPP). Se argumenta que el gobierno construyó una narrativa de ruptura estructural —no meramente coyuntural— que representa a la universidad pública como villana institucional: ineficiente, ideologizada y capturada por intereses contrarios al mercado y a la libertad individual. A diferencia de episodios anteriores de ajuste fiscal, en los que el recorte se justificaba como transitorio y forzado por las circunstancias, el discurso de Milei presenta el desfinanciamiento como un fin en sí mismo, coherente con la concepción del Estado como "asociación ilícita". El capítulo identifica los elementos narrativos centrales (escenario, héroes, villanos, víctimas, moraleja), examina la contranarrativa universitaria y sus limitaciones estratégicas, y concluye que la paradoja central del caso reside en que la destrucción de capacidades estatales en educación superior requiere, paradójicamente, decisiones sostenidas de política pública. El desfinanciamiento no es ausencia de Estado: es Estado actuando en contra de sí mismo.

Palabras clave: narrativas antiestatales; universidad pública; Narrative Policy Framework; Argentina; Javier Milei; financiamiento universitario.

Abstract

This chapter analyzes the anti-statist narratives of Javier Milei's government as applied to the Argentine public university system, using the Narrative Policy Framework (NPF) and Narrative Policy Analysis (NPA) as its theoretical lenses. It argues that the government constructed a narrative of structural rupture—rather than a mere conjunctural adjustment—representing the public university as an institutional villain: inefficient, ideologically captured, and hostile to market values and individual freedom. Unlike previous episodes of fiscal retrenchment, in which cuts were framed as temporary and circumstantially imposed, Milei's discourse presents defunding as a goal in itself, consistent with the conception of the State as an "illicit association."

[57] Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master of Public Administration por la Universidad de Columbia (Nueva York), y Licenciado en Administración por la UBA. Se desempeña como docente e investigador en universidades públicas y privadas de Argentina en los niveles de grado y posgrado, entre ellas la UBA, la UNLAM, la UP y la UNMDP, y representa a la Universidad de Buenos Aires en la Comisión de Asuntos Económicos del CIN. Es investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivos a los Docentes Investigadores, con especialización en gestión educativa y financiamiento universitario. Fue Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP y ha realizado actividades de consultoría para organismos internacionales, la Administración Pública Nacional y diversas universidades. ORCID: 0009-0007-9817-5608

The chapter identifies the central narrative elements (setting, heroes, villains, victims, moral), examines the university counter-narrative and its strategic limitations, and proposes that the central paradox of the case lies in the fact that dismantling state capacities in higher education paradoxically requires sustained public policy decisions. Defunding is not the absence of the State: it is the State acting against itself.

Keywords: anti-statist narratives; public university; Narrative Policy Framework; Argentina; Javier Milei; university funding.

1. Introducción

Las narrativas antiestatales no operan en abstracto: se aplican a sectores, instituciones y actores concretos, y su eficacia política depende en buena medida de la capacidad del emisor para construir un relato coherente sobre quién es el villano, quiénes son las víctimas y qué moraleja debe extraerse. En ese sentido, la universidad pública argentina constituye un caso especialmente revelador, porque históricamente ocupó un lugar de relativa inmunidad en el imaginario político nacional: la educación superior era considerada un bien público cuyo valor social excedía las disputas ideológicas ordinarias.

El gobierno de Javier Milei alteró esa condición de manera deliberada y sistemática. A diferencia de gobiernos anteriores que también protagonizaron episodios de conflicto con el sistema universitario —en 1976, 1982, 1989 y 2002, cuando los ajustes presupuestarios fueron presentados como respuestas transitorias a emergencias económicas (Ruiz y Doberti, 2024)—, el discurso de Milei introduce una novedad narrativa fundamental: el desfinanciamiento universitario no se justifica como un sacrificio coyuntural, sino como una política deseable, permanente y coherente con la visión del Estado como obstáculo estructural al bienestar social.

Este capítulo analiza esa narrativa a través del Narrative Policy Framework (ENPP) desarrollado por Shanahan, Jones y McBeth (2017), que permite identificar los elementos constitutivos del relato gubernamental —escenario, personajes, trama y moraleja—, y el Narrative Policy Analysis (ANPP) de Roe (1994), que distingue entre la narrativa dominante, las contranarrativas y las metanarrativas que emergen en torno a problemas de alta complejidad e incertidumbre. El argumento central es que el caso universitario argentino bajo Milei ilustra una de las paradojas más agudas del antiestatismo en el poder: gobernar odiando al Estado requiere ejercer activamente el poder estatal para destruir sus propias capacidades institucionales.

El análisis se organiza en tres secciones. La primera reconstruye la narrativa antiestatal gubernamental aplicada a la universidad, identificando sus componentes según el ENPP. La segunda examina los cambios en el financiamiento y la institucionalidad universitaria como expresión material de esa narrativa. La tercera analiza la contranarrativa universitaria, sus fortalezas y sus limitaciones estratégicas, y concluye con una reflexión sobre la paradoja central que define el caso.

2. La narrativa antiestatal gubernamental: estructura y componentes

2.1. El escenario: crisis, ideologización y malgasto

Toda narrativa antiestatal requiere, como condición de posibilidad, la construcción de un escenario de deterioro o amenaza que justifique la intervención disruptiva. En el caso de la educación superior, el gobierno de Milei desplegó un escenario narrativo articulado en torno a tres ejes: la ineficiencia del sistema, su captura ideológica y su carácter fiscalmente parasitario.

La ineficiencia se expresó mediante referencias puntuales a indicadores de rendimiento: en el discurso de asunción presidencial de diciembre de 2023, la única alusión educativa fue al bajo porcentaje de egresados en tiempo y forma en la escuela secundaria y al magro desempeño argentino en las evaluaciones PISA. Aunque estas referencias no mencionaron a la universidad, establecieron el marco interpretativo general: el sistema educativo estatal no funciona, y sus resultados no justifican el gasto. La universidad quedó comprendida en ese diagnóstico por extensión narrativa, sin que el presidente necesitara argumentarlo de manera explícita.

La captura ideológica fue señalada de manera más directa. En el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de 2024, Milei afirmó que "la creación de universidades se ha convertido en un negocio más de la política y en los profesorados e institutos de formación docente proliferan currículas educativas de izquierda". Esta formulación es significativa desde el punto de vista narrativo: identifica a la universidad no como una institución académica sino como un instrumento político, lo que la convierte en parte del problema que el gobierno se propone combatir, y no en un activo a preservar.

El carácter fiscalmente parasitario del sistema educativo quedó establecido por la plataforma electoral de La Libertad Avanza, que definía el capital humano exclusivamente en términos de productividad económica individual: "El capital humano de una persona es el valor de todos los beneficios futuros que se espera obtener de ella con su trabajo en el transcurso de la vida productiva". Bajo esta definición, el financiamiento universitario gratuito y masivo solo se justifica si genera retornos económicos individuales demostrables; de lo contrario, constituye una transferencia regresiva del contribuyente hacia quienes acceden a la educación superior.

2.2. Los personajes: héroes, villanos y víctimas

Aplicando las categorías del ENPP, la narrativa gubernamental sobre la universidad puede descomponerse en un reparto de personajes bien definido.

El villano institucional principal es la universidad pública en su conjunto: sus autoridades son caracterizadas como burócratas que administran recursos públicos con opacidad, sus docentes como portadores de una agenda ideológica de izquierda, y la institución como un espacio de reproducción de "la casta" intelectual. Esta construcción quedó de manifiesto de manera elocuente en el primer plenario del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) tras la asunción del nuevo gobierno, en el que el flamante Subsecretario de Políticas Universitarias —lejos de adoptar el rol institucional de interlocución con el que históricamente se desempeñó esa función desde la creación de la Subsecretaría en 1993— optó por agredir a los rectores presentes, declarando que los consideraba burócratas de baja valía. Este episodio, ocurrido el 9 de abril de 2024, no fue un accidente: fue la puesta en escena de un posicionamiento narrativo deliberado que luego se reiteró antes de las marchas universitarias de abril y octubre de 2024, y de septiembre de 2025.

Los villanos secundarios son los sindicatos docentes, presentados como actores que obstaculizan la eficiencia y la libertad de elección. La decisión de declarar a la educación servicio esencial

mediante decreto —mencionada por el propio presidente en el discurso de apertura del Congreso de 2024— apunta a este personaje: si los docentes hacen huelga, se niegan a "servir" a las familias que son las víctimas del relato.

Las víctimas construidas por la narrativa gubernamental son las familias —especialmente las de sectores medios y bajos— que no pueden elegir libremente la educación de sus hijos porque el sistema estatal las captura mediante la oferta pública. En el nivel universitario, las víctimas son también los contribuyentes que financian una institución ideologizada cuyos egresados no necesariamente generan valor económico proporcional al gasto. El discurso del presidente en la apertura del Congreso de 2025, que redujo su única referencia universitaria a la propuesta de arancelar a estudiantes extranjeros —mediante el Decreto 366/2025—, añade una víctima adicional: el ciudadano argentino despojado por una universidad que dilapida recursos en "turismo universitario" extranjero, en abierta contradicción con la evidencia internacional que pondera favorablemente la captación de estudiantes del exterior como indicador de calidad institucional.

Los héroes de la narrativa son el propio gobierno —presentado como reformador que enfrenta intereses establecidos—, las familias empoderadas por el sistema de vouchers y la libertad de elección, y el sector privado educativo, que aparece como alternativa eficiente y orientada a resultados. No es casual que la Subsecretaría de Educación y la Subsecretaría de Políticas Universitarias hayan sido conducidas por personas sin trayectoria en la gestión pública y formadas en universidades privadas: la elección de estos perfiles fue, en sí misma, un acto narrativo que expresaba una preferencia por actores ajenos al sistema que se pretendía desmantelar.

2.3. La trama y la moraleja

La trama de la narrativa gubernamental sobre la universidad sigue el esquema clásico de las narrativas antiestatales económico-liberales identificadas en el prefacio metodológico de este volumen: el Estado es el lastre que impide el florecimiento individual y social, y su retiro es condición necesaria para la prosperidad. En el campo universitario, esa trama se despliega en tres movimientos: diagnóstico de captura y disfunción, propuesta de retiro estatal y transferencia al mercado o a las provincias, y anticipación de un escenario superador regido por la competencia y la libre elección.

La moraleja que se desprende de esta narrativa puede formularse en los siguientes términos: "la universidad pública gratuita es un privilegio de la clase media-alta que no genera los retornos sociales que promete, financia la reproducción de una élite ideológica de izquierda y sustrae recursos del Estado que podrían destinarse a quienes realmente los necesitan". Esta moraleja tiene una eficacia retórica considerable porque invierte la tradición progresista de defensa de la universidad pública: la gratuidad pasa de ser un principio igualitario a ser una transferencia regresiva; la autonomía universitaria, de ser una garantía democrática a ser un escudo para la opacidad; y los docentes universitarios, de ser trabajadores del conocimiento a ser agentes de adoctrinamiento.

Los fundamentos teóricos que nutren este relato provienen de la economía neoliberal clásica. Milton Friedman (1955) ya postulaba el retiro del Estado del financiamiento de la educación superior, proponiendo sistemas de crédito educativo pagados por los graduados. Gary Becker (1964), en su formulación de la teoría del capital humano, redujo el valor de la educación a la productividad laboral individual, sustrayendo de la ecuación los beneficios sociales difusos que

justifican el financiamiento público. Hanushek (1979, 1996) y Psacharopoulos (1994) refinaron los métodos de cálculo de tasas de retorno educativo, consolidando una visión en la que el gasto en educación superior se evalúa por su rendimiento privado antes que por sus externalidades colectivas. Estas perspectivas omiten sistemáticamente una serie de dimensiones que la literatura crítica ha señalado: las externalidades positivas de la educación para el conjunto social, el rol de los títulos como credenciales de acceso al mercado laboral más allá de la productividad real, la influencia de los contactos personales y la autoselección de los estudiantes, la fijación de salarios por arreglos institucionales y las discriminaciones étnicas, geográficas y de género que distorsionan los retornos esperados.

El análisis de las experiencias históricas con vouchers educativos, sistematizado por Levin (2002) en cuatro dimensiones —libertad de elección, equidad, eficiencia y cohesión social—, muestra que los efectos del sistema dependen críticamente de su diseño e implementación: mientras la libertad de elección se refuerza en cualquier variante, la equidad y la eficiencia pueden mejorar o deteriorarse según los mecanismos concretos, y la cohesión social tiende a debilitarse cuando el sistema genera estratificación institucional. La narrativa gubernamental selecciona únicamente el primer componente —la libertad de elección— y lo presenta como si el resto siguiera automáticamente, operando la simplificación que el ENPP identifica como característica central de las narrativas políticas eficaces.

3. La expresión material de la narrativa: financiamiento e institucionalidad

Las narrativas antiestatales no son solo discurso: se materializan en decisiones de política pública que a su vez refuerzan el relato que las legitima. En el caso universitario argentino, la narrativa gubernamental se tradujo en transformaciones institucionales y presupuestarias de considerable magnitud.

En el plano institucional, la primera señal fue la degradación del Ministerio de Educación a rango de Secretaría —algo que no ocurría desde 1969— y su absorción por el Ministerio de Capital Humano, entidad cuyo nombre ya anticipa la concepción economicista que articula toda la política sectorial. La denominación misma del nuevo ministerio constituye un acto narrativo: la educación, la salud, el trabajo y el desarrollo social se unifican bajo el paraguas conceptual de "capital humano", suscribiendo explícitamente la teoría de Becker y señalando que la finalidad de estas políticas es la productividad económica individual, no la ciudadanía, los derechos ni el bienestar colectivo. La plataforma electoral de La Libertad Avanza contenía nueve puntos sobre educación —orientados al sistema de vouchers, la descentralización hacia las provincias, la competencia entre instituciones, la modificación del estatuto docente con posibilidad de despido, y la eliminación de la obligatoriedad de la Educación Sexual Integral— pero no hacía ninguna mención específica a la universidad. Las dos únicas referencias universitarias en la plataforma eran tangenciales: la prioridad de médicos formados en universidades argentinas frente a extranjeros, y la creación de la carrera docente universitaria como instrumento para desjerarquizar a los profesores de los institutos de educación superior.

Esta ausencia es en sí misma narrativamente significativa: la universidad pública simplemente no merece una propuesta de política. Es parte del problema estatal que debe reducirse, no un sector que requiere desarrollo estratégico.

En el plano presupuestario, las cifras expresan la orientación con precisión: las partidas educativas

representaron el 6,4% de las erogaciones totales del Estado nacional en 2023, cayeron al 4,8% en 2024 y al 4,3% en 2025. La reducción no fue uniforme: el sector universitario —el único enteramente financiado por el Estado nacional dentro del sistema educativo— absorbió la mayor parte del ajuste. Los salarios docentes sufrieron una caída de aproximadamente un tercio en términos reales en menos de dos años. Los gastos de funcionamiento disminuyeron en magnitudes similares, las becas estudiantiles se redujeron en mayor proporción aún, y las obras de infraestructura y el equipamiento fueron prácticamente eliminados. Todo esto ocurrió en un contexto de crecimiento de la matrícula, lo que determinó que el gasto por alumno se ubicara en menos de la mitad que una década atrás.

La Subsecretaría de Políticas Universitarias (SSPU), creada en 1993 con la misión de apoyar el desarrollo institucional de las universidades nacionales —función desde la que se desarrollaron herramientas como el Sistema de Información Universitaria (SIU) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)—, fue reconvertida bajo el nuevo gobierno en un espacio de confrontación. En lugar de cumplir su rol histórico de interlocución y fortalecimiento del sistema, la Subsecretaría adoptó una postura acusatoria hacia las universidades: las denunció como entes delictivos, solicitó a los rectores que redujeran sus salarios, montó una oficina orientada a fomentar la delación estudiantil contra docentes, y partió sistemáticamente de un diagnóstico peyorativo del funcionamiento universitario.

Esta reconversión funcional es, desde el punto de vista del ENPP, parte integral de la narrativa: si la universidad es el villano, el organismo estatal encargado de relacionarse con ella debe adoptar el rol de fiscalizador y denunciante, no el de aliado institucional. La lógica narrativa determina la lógica organizacional.

Finalmente, el anteproyecto de "Ley de Libertad Educativa" presentado tras las elecciones legislativas de 2025 consolidó el marco narrativo en términos legales: la educación pasaba a ser responsabilidad de las familias, el Estado quedaba reducido a un rol subsidiario, los derechos laborales docentes se restringían severamente, y el financiamiento estatal al sector privado aumentaba. En materia universitaria, los cambios propuestos eran menos radicales —no se derogaba la Ley de Educación Superior 24.521, y se proponía que los fondos incrementales siguieran indicadores objetivos análogos a los que ya existían en el modelo de pautas presupuestarias del CIN (Doberti, 2020)—, lo que sugiere que la narrativa antiestatal encontró en la universidad un límite político: la movilización masiva de 2024 y 2025 había demostrado que ese terreno no era igualmente permeable a la misma retórica que funcionaba en otros sectores.

4. La contranarrativa universitaria: fortalezas, limitaciones y la paradoja central

4.1. La contranarrativa universitaria

Frente a la narrativa gubernamental, las universidades nacionales construyeron una contranarrativa con una arquitectura narrativa propia, identificable en sus componentes centrales según el ENPP.

El **escenario** de la contranarrativa es el de una institución centenaria y legítima sometida a un ataque político sin precedentes: no una crisis educativa sino una agresión deliberada contra un

bien público que el conjunto de la sociedad ha construido durante décadas. Este escenario invierte el del gobierno: donde el oficialismo ve ineficiencia e ideologización, la contranarrativa universitaria ve una institución que investiga, forma profesionales, genera conocimiento y articula territorios.

Los **héroes** son los rectores, los docentes, los estudiantes y las familias que marcharon en defensa de la universidad pública —presentados como guardianes de un derecho social conquistado—, junto con la tradición reformista de 1918 como referencia simbólica de legitimidad histórica. Los **villanos** son el gobierno nacional y, en particular, la Subsecretaría de Políticas Universitarias reconvertida en espacio de confrontación, así como la concepción economicista que reduce la educación a un bien privado. Las **víctimas** son los estudiantes —especialmente los de primera generación universitaria y los de menores recursos— cuyo acceso a la educación superior gratuita está siendo erosionado, y también el país como conjunto, privado de la capacidad científica y profesional que el sistema universitario produce.

La **moraleja** de la contranarrativa puede formularse así: "la universidad pública gratuita no es un privilegio de élite sino el principal mecanismo de movilidad social en Argentina; desfinanciarla no es liberar al mercado sino destruir una institución que el mercado no puede ni tiene incentivos para reemplazar".

Esta contranarrativa encontró respaldo en una movilización social inusual: las marchas universitarias de abril y octubre de 2024, y de septiembre de 2025, reunieron a cientos de miles de personas en todo el país, incluyendo sectores que en otros ámbitos no manifestaban simpatía por las posiciones del movimiento universitario. La magnitud de la respuesta social indicó que la narrativa gubernamental no había logrado producir el consenso que aspiraba a generar: la universidad pública conservó legitimidad social suficiente para articular una resistencia política efectiva.

Sin embargo, la contranarrativa universitaria exhibió también limitaciones estratégicas significativas. El énfasis de los rectores en los logros institucionales —enseñanza, investigación, extensión— respondió a la acusación de ineficiencia, pero no desarticuló la moraleja central del relato gubernamental, que no es empírica sino normativa: incluso una universidad que funciona bien no justifica el gasto público si la educación superior debe financiarse individualmente. Frente a un argumento de este tipo, la demostración de eficiencia es insuficiente porque el terreno del debate no es descriptivo sino prescriptivo.

4.2. La ausencia de metanarrativa y sus consecuencias

Roe (1994) distingue entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas. Las dos primeras se enfrentan en el espacio público reproduciendo la polarización; la metanarrativa, en cambio, es un relato de orden superior capaz de trascender esa polarización y ofrecer un marco interpretativo que ninguna de las partes en conflicto puede rechazar completamente, porque reformula el problema en términos que ambas reconocen como legítimos.

En el caso universitario argentino, la contranarrativa se mantuvo en el nivel de la disputa directa con el gobierno: defendió la institución atacada, movilizó a sus beneficiarios y demostró que el ajuste tenía costos reales. Lo que no produjo fue una metanarrativa capaz de reformular el debate en términos que trascendieran la confrontación entre "universidad pública como derecho" versus

"universidad pública como malgasto".

Una metanarrativa eficaz habría podido adoptar, por ejemplo, la forma de un relato sobre la universidad como infraestructura estratégica del desarrollo nacional: no un servicio social redistributivo —terreno en el que el gobierno puede apelar a la regresividad del gasto— sino un activo productivo que genera retornos sistémicos en ciencia, tecnología, salud y formación profesional que el mercado privado no puede proveer por sus propias limitaciones estructurales. Esta reformulación habría disputado al gobierno en su propio terreno —el de la eficiencia y la productividad económica— en lugar de responderle desde el terreno de los derechos, donde la discusión normativa es más difícil de zanjar.

La ausencia de esa metanarrativa no es accidental: refleja la dificultad estructural de las instituciones universitarias para producir relatos de largo alcance en contextos de urgencia presupuestaria. La movilización fue reactiva y exitosa en el corto plazo —logró frenar algunas de las decisiones más drásticas—, pero no alteró el marco interpretativo de fondo desde el que el gobierno justifica su política. Esa es, precisamente, la tarea que una metanarrativa habría debido cumplir y que permanece pendiente.

4.3. La dimensión presupuestaria como acto narrativo

Antes de abordar la paradoja central conviene releer la dimensión presupuestaria del caso —ya examinada en la sección 3— en clave estrictamente narrativa, porque cada decisión de financiamiento es también una afirmación sobre el valor de la institución.

La degradación del Ministerio de Educación a Secretaría no fue solo una reorganización orgánica: fue la traducción institucional de la moraleja gubernamental. Si la educación es responsabilidad de las familias y no del Estado, no necesita un ministerio propio con representación en el Gabinete. La caída del gasto educativo del 6,4% al 4,3% de las erogaciones totales entre 2023 y 2025 no es solo una cifra presupuestaria: es la cuantificación de cuánto vale la educación en la narrativa del gobierno, expresada en la única métrica que el propio gobierno reconoce como objetiva. La reducción salarial docente de un tercio en términos reales no es solo un ajuste de costos: es el argumento, expresado en pesos, de que el trabajo de enseñar en una universidad pública no merece la remuneración que recibía. La eliminación práctica de becas estudiantiles no es solo recorte: es la afirmación de que el Estado no tiene responsabilidad en garantizar que quienes no pueden pagar accedan a la educación superior.

Del mismo modo, la reconversión de la Subsecretaría de Políticas Universitarias —de organismo de apoyo al desarrollo institucional a espacio de denuncia y confrontación— no es una anomalía burocrática sino la expresión organizacional coherente del rol que la narrativa asigna al Estado respecto de la universidad: no aliado sino fiscal. Cada acto administrativo refuerza el relato; el relato legitima cada acto administrativo. Esta circularidad entre narrativa y política pública es, precisamente, lo que el ENPP permite identificar y que un análisis exclusivamente presupuestario no vería.

4.4. La paradoja central: gobernar odiando a la universidad

El caso del sistema universitario argentino bajo el gobierno de Milei ilustra con precisión la paradoja central que organiza este volumen: gobernar odiando al Estado requiere ejercer el poder estatal. En su versión sectorial, esa paradoja se formula así: desfinanciar la universidad pública

requiere tomar decisiones activas y sostenidas de política presupuestaria, institucional y regulatoria. El desfinanciamiento no es ausencia del Estado: es el Estado actuando deliberadamente contra una de sus propias instituciones.

Esta paradoja tiene consecuencias analíticas relevantes. En primer lugar, muestra que el antiestatismo en el poder no es la negación de la política pública sino su reorientación: en lugar de construir capacidades estatales, se utilizan esas mismas capacidades para erosionarlas. En segundo lugar, implica que la narrativa de "dejar hacer al mercado" encubre un conjunto de decisiones activas que requieren coordinación, legitimación y continuidad política. La descentralización estatal —transferir funciones del Estado nacional hacia las provincias— fue justificada por el gobierno apelando al mayor involucramiento de los usuarios directos y a ganancias de eficiencia. Sin embargo, tanto la teoría como la experiencia argentina muestran dificultades persistentes en esta dirección: pérdidas de economías de escala, menor capacidad denegociación frente a grupos de interés privados, y debilidad administrativa de estados subnacionales con estructuras burocráticas más frágiles. Desde una perspectiva libertaria, estos resultados negativos no constituyen un problema, ya que la debilidad del Estado es, en sí misma, el objetivo buscado —lo que Sabatto y Doberti (2020) han caracterizado como la concepción del Estado como "asociación ilícita" cuya minimización es deseable en cualquier circunstancia.

En tercer lugar, la paradoja señala un límite del propio proyecto narrativo: para que la narrativa antiestatal sea políticamente sostenible, necesita producir resultados que puedan ser presentados como mejoras. En el sector universitario, ese desafío es particularmente agudo, porque el deterioro institucional es visible y medible —salarios reales, matrícula, egresados, producción científica—, y la alternativa privada no cuenta con la escala ni los recursos para sustituir el sistema público. La narrativa puede funcionar en el corto plazo como dispositivo de confrontación, pero su eficacia política a mediano plazo depende de que el escenario que anuncia —universidades más eficientes y orientadas al mercado— efectivamente se materialice, algo que el desfinanciamiento sistemático hace más difícil, no más fácil.

5. Conclusiones

El análisis narrativo del caso universitario argentino bajo el gobierno de Milei permite extraer cuatro conclusiones.

Primera: la narrativa antiestatal gubernamental aplicada al sector universitario exhibe todos los componentes que el ENPP identifica en las narrativas políticas eficaces: un escenario de crisis e ideologización, un villano institucional claramente definido (la universidad pública), víctimas identificables (familias y contribuyentes), héroes reformadores y una moraleja normativa que trasciende la discusión empírica sobre rendimiento educativo. La novedad respecto de episodios anteriores de conflicto entre el gobierno y las universidades reside en el carácter estructural y no transitorio del relato: el desfinanciamiento no es un sacrificio coyuntural sino una política deseable en sí misma.

Segunda: la contranarrativa universitaria logró articular una movilización social significativa, pero exhibió limitaciones estratégicas para desarticular la moraleja central del relato gubernamental. Responder con evidencia empírica a un argumento normativo produce un debate de sordos: la discusión sobre si las universidades funcionan bien no alcanza al nivel prescriptivo

en el que se juega la disputa narrativa central. La ausencia de una metanarrativa capaz de reformular el problema en términos que ninguna de las partes pudiera rechazar completamente —por ejemplo, la universidad como infraestructura estratégica del desarrollo nacional, disputando al gobierno en su propio terreno de la eficiencia económica— dejó a la contranarrativa universitaria en posición reactiva, políticamente exitosa en el corto plazo, pero incapaz de alterar el marco interpretativo de fondo.

Tercera: el caso ilustra la paradoja que da título a este volumen. El antiestatismo en el poder no elimina la política pública: la reorienta. Desfinanciar la universidad pública requiere decisiones activas, sostenidas y coordinadas. Cada cifra presupuestaria es también un acto narrativo; cada reorganización institucional es la traducción organizacional de una moraleja. El Estado que odia al Estado es, de todos modos, Estado.

Cuarta: a mediano plazo, la sostenibilidad política de la narrativa antiestatal en el sector universitario enfrenta una tensión estructural. La destrucción de capacidades institucionales es visible y medible; la alternativa mercantil no tiene escala para sustituir el sistema público; y la legitimidad social de la universidad —demostrada en la magnitud de las movilizaciones de 2024 y 2025— no se erosionó al ritmo que la narrativa gubernamental habría requerido para imponerse. El escenario de deterioro estructural que el desfinanciamiento genera no confirma la moraleja del relato oficial: lo que se observa no es una universidad liberada de la ineficiencia estatal, sino una institución pública debilitada sin que el mercado ocupe el espacio que el Estado abandona.

Referencias

Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Columbia University Press.

Doberti, J. (2020). Los modelos de asignación presupuestaria entre las universidades nacionales en el período 1992–2020: Origen, desarrollo y perspectivas. En G. Riquelme (Ed.), *La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina*. Eudeba.

Friedman, M. (1955). The role of government in education. En R. A. Solo (Ed.), *Economics and the public interest*. Rutgers University Press.

Hanushek, E. A. (1979). Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions. *The Journal of Human Resources*, *14*(3), 351–358.

Hanushek, E. A. (1996). Outcomes, costs and incentives. En E. A. Hanushek y D. Jorgenson (Eds.), *Improving America's schools: The role of incentives* (145-155). National Academy Press.

Levin, H. M. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *24*(3), 159–174.

Psacharopoulos, G. (1994). Returns on investment in education: A global update. *World Development*, *22*(9), 1325–1343.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Ruiz, M., y Doberti, J. (2024). La inercia y el cambio en el presupuesto universitario argentino. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (29), [78-99].

Sabatto, D., y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado nacional: Elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP*, (33).

Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2017). The Narrative Policy Framework. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4.ª ed., pp. 173–213). Westview Press.

PARTE VIII: CONCLUSIONES GENERALES

Capítulo 24

Gobernar odiando al Estado: balances y perspectivas

Alejandro M. Estévez

Este volumen partió de una pregunta aparentemente simple: ¿cómo es posible gobernar al mismo tiempo que se odia al propio Estado? Los capítulos que lo componen han demostrado, desde ángulos y geografías diversas, que esa pregunta no es retórica. Es una descripción precisa de uno de los fenómenos políticos más relevantes de las últimas tres décadas en las Américas. Las conclusiones que siguen no repiten lo que cada capítulo ya argumentó: buscan, en cambio, sintetizar los patrones transversales, precisar las contribuciones conceptuales del volumen y plantear los interrogantes que la evidencia reunida deja abiertos.

I. Seis familias narrativas: una tipología con vocación comparada

El Prefacio metodológico propuso distinguir al menos seis familias de narrativas antiestatales. La evidencia acumulada a lo largo del volumen permite ahora precisar esa tipología, identificar sus zonas de superposición y señalar sus especificidades regionales.

Las narrativas económico-liberales —la familia más extendida y de más larga trayectoria— aparecen en todos los casos analizados, con distintos grados de radicalidad. En México (Canto Sáenz, capítulo 6), asumieron la forma de una narrativa mesurada, casi invisible, que no proclamaba el fin del Estado sino su reconversión como facilitador del mercado. En Chile (Barría Traverso, capítulo 8), se institucionalizaron como metanarrativa de éxito que clausuraba el debate sin necesidad de confrontación: el "modelo chileno" deslegitimó las alternativas redistributivas no mediante el antagonismo sino mediante el consenso técnico. En Brasil (capítulo 7), se articularon con el militarismo y el anticomunismo para producir una narrativa de reconversión ideológica del Estado, antes que de su reducción. En Colombia (Roth Deubel, capítulo 5), operaron sobre un Estado que nunca fue grande, naturalizando la ausencia antes que produciendo la erosión.

Las narrativas populistas antiestatales —que construyen al Estado como "casta" enemiga del pueblo— encuentran su expresión más analizada en el caso argentino, en particular en los capítulos sobre Milei (capítulos 19, 20 y 21). Lo que estos capítulos muestran, en diálogo con el capítulo de Singman sobre la crisis epistémica (capítulo 2), es que el populismo antiestatal no se nutre solo de la experiencia de un Estado fallido, sino también de la deslegitimación del régimen de verdad sobre el que ese Estado se apoya: cuando los expertos, las instituciones estadísticas y las academias son cuestionados como parte del problema, la crítica al Estado deja de ser empírica para volverse ontológica.

Las narrativas tecnocráticas —que presentan la tecnología como sustituto eficiente y neutral de la mediación estatal— son analizadas en profundidad en el capítulo de Estévez sobre el ciberutopismo y el criptoautoritarismo (capítulo 10) y constituyen uno de los aportes más originales del volumen.

Su peculiaridad es que no requieren una agenda política explícita: la promesa de autoorganización técnica opera como crítica estructural al Estado incluso cuando sus proponentes no se identifican con ninguna corriente libertaria reconocible. El caso Bukele (Ramella, capítulo 4) muestra, a su vez, que la dimensión digital del liderazgo político puede funcionar como un dispositivo de desintermediación institucional que erosiona la representación sin necesidad de abolirla formalmente.

Las narrativas financieras y fiscales —que presentan al Estado como derrochador y a la deuda como condena— son examinadas por Abdala (capítulo 12) y conectan con el análisis de la economía de plataformas de Gutiérrez (capítulo 13) y con el análisis de la vivienda de Coca Reyes (capítulo 14). Estos capítulos comparten una intuición central: la financiarización no solo genera desigualdad, sino que construye el relato que hace aparecer esa desigualdad como el resultado natural de la eficiencia del mercado. La arquitectura material del sistema financiero y la arquitectura narrativa que la legitima se refuerzan mutuamente, lo que hace especialmente difícil disputar la narrativa dominante con evidencia empírica.

Las narrativas securitarias —que ven al Estado democrático como incapaz de garantizar el orden y justifican la concentración autoritaria del poder— encuentran en el caso Bukele su expresión más analizada. El capítulo de Ramella (capítulo 4) propone para este caso una categoría conceptual propia: el "antiestatismo sustitutivo", que no odia al Estado en abstracto sino a sus formas democráticas específicas —controles institucionales, debido proceso, separación de poderes, prensa libre—, y que opera reemplazándolas mediante la expansión de un Estado coercitivo de carácter personal. Esta categoría no estaba en la tipología original del Prefacio y constituye una de las contribuciones conceptuales más relevantes del volumen.

Las narrativas culturales e identitarias —que describen al Estado como enemigo de tradiciones, religiones o comunidades— aparecen de manera transversal en varios capítulos, especialmente en el análisis del caso estadounidense (Machiavelli, capítulo 11) y en el análisis de las dos vertientes del antiestatismo peruano (Alcalde, capítulo 9). Lo que estos capítulos muestran es que el antiestatismo cultural no requiere una agenda económica coherente: le basta con producir identificaciones emocionales que presentan a las instituciones estatales como vectores de un cosmopolitismo hostil a la vida concreta de las comunidades.

Estas seis familias no actúan de manera aislada. El caso argentino ilustra con especial claridad su superposición: el gobierno de Milei combina la narrativa económico-liberal (ajuste fiscal, privatizaciones), la populista anticastas (discurso moral contra la burocracia), la tecnocrática (afinidad con Silicon Valley y con figuras como Elon Musk), la fiscal (déficit cero como imperativo ético) y la cultural (cuestionamiento de las universidades como espacios de adoctrinamiento). Esta combinación produce una narrativa de alta eficacia política precisamente porque cada familia interpela a un segmento distinto del electorado sin que ninguno pueda apropiarse exclusivamente de su moraleja.

II. Erosión y eliminación: la contribución conceptual central del volumen

Una de las contribuciones más sostenidas de este libro es la distinción entre narrativas antiestatales de erosión y narrativas de eliminación. Esta distinción, introducida en el Prefacio metodológico y elaborada en los capítulos comparados, permite ordenar de manera más precisa la diversidad de casos analizados.

Las narrativas de eliminación —propias del anarcocapitalismo y del libertarismo radical— proponen

suprimir al Estado como principio organizador de la vida colectiva. El capítulo sobre el Partido Libertario de los Estados Unidos (Machiavelli, capítulo 11) reconstruye su genealogía doctrinaria; el capítulo de Estévez sobre el antiestatismo tecnocrático (capítulo 10) muestra cómo esa genealogía se actualiza en el ecosistema cripto y en las propuestas de "Estado-red". Son narrativas de alta coherencia doctrinaria pero de alcance electoral limitado en la mayoría de los casos analizados.

Las narrativas de erosión son más frecuentes, más sutiles y, en definitiva, más eficaces políticamente. No proclaman la muerte del Estado: lo redefinen gradualmente, desplazan su legitimidad, reconvierten sus instituciones y reducen su capacidad sin eliminar su existencia formal. El caso mexicano del período 1988–2018 (Canto Sáenz, capítulo 6) es el ejemplo más depurado: la narrativa antiestatal fue "mesurada, sutil, casi invisible", operando sobre el Infonavit, las políticas laborales y los movimientos sociales sin nunca proclamar abiertamente la abolición de lo público. El caso chileno es aún más instructivo: la narrativa de erosión más eficaz de la región fue producida por los propios administradores del Estado, que presentaron la subsidiariedad como virtud técnica antes que como opción ideológica.

Esta distinción tiene consecuencias analíticas importantes. Las contranarrativas que enfrentan a la erosión tienen un adversario más difícil que las que enfrentan a la eliminación: no pueden señalar a un enemigo declarado sino a un proceso acumulativo que se presenta como sentido común o como responsabilidad fiscal. El movimiento universitario argentino de 2024–2025, analizado por Doberti (capítulo 23), ilustra este problema: supo articular una contranarrativa eficaz frente al desfinanciamiento explícito, pero no logró producir la metanarrativa capaz de reformular el debate desde sus fundamentos. La distinción entre contranarrativa y metanarrativa —tomada del Narrative Policy Analysis de Roe— es, en este sentido, uno de los instrumentos analíticos más productivos del volumen.

III. La paradoja de gobernar odiando al Estado

El título del libro no es una metáfora: describe una estructura. Lo que los capítulos reunidos muestran, desde perspectivas muy distintas, es que el antiestatismo en el poder no produce menos Estado, sino un Estado diferente. Los casos de Bukele, Bolsonaro, Milei y los gobiernos neoliberales de América Latina confirman esta paradoja con variaciones de énfasis.

Bukele no redujo el Estado: lo militarizó, lo concentró y lo personalizó. Bolsonaro no desmanteló las instituciones federales: las reconvirtió ideológicamente, mantuvo las transferencias que beneficiaban a su base electoral y atacó las capacidades del Estado democrático —el sistema de justicia, los organismos científicos, las agencias ambientales— que podían limitar su poder. Milei no eliminó el Estado: lo utilizó activamente para desfinanciar sus propias capacidades institucionales, desde las universidades hasta los organismos de ciencia y tecnología, desde el Ministerio de Educación hasta el proceso de financiarización de la vivienda que analiza Coca Reyes (capítulo 14).

La paradoja tiene una formulación precisa que el capítulo de Helfenstein sobre gobernanza colaborativa (capítulo 3) articula de manera especialmente clara: los gobiernos que llegan al poder prometiendo menos Estado necesitan, para implementar esa promesa, más Estado en términos de capacidades de coordinación, regulación y decisión. Gobernar odiando al Estado requiere un Estado que funcione lo suficientemente bien como para poder ser desmantelado con eficacia.

Esta paradoja no es solo política: es narrativa. El antiestatismo en el poder genera una tensión constante entre el relato que lo legitima —el Estado es el problema— y la realidad de su ejercicio —

el Estado es el instrumento—. Esa tensión solo puede sostenerse mientras la narrativa mantiene su eficacia simbólica, es decir, mientras los ciudadanos siguen identificando el deterioro de los servicios públicos, la reducción de derechos y el aumento de la desigualdad con el legado del Estado anterior, y no con las decisiones del Estado actual. Cuando esa identificación se invierte —cuando el antiestatismo en el poder comienza a ser responsabilizado por los efectos de sus propias políticas— la narrativa pierde su función estabilizadora y el régimen político enfrenta una crisis de legitimidad.

IV. El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP) y el Análisis Narrativo de Políticas Públicas (ANPP): balance de su aplicación

El doble lente metodológico que propuso el Prefacio —el ENPP de Shanahan, Jones y McBeth (2017) y el ANPP de Roe (1994)— ha probado su fertilidad a lo largo del volumen, aunque con desigualdades en la profundidad de su aplicación.

El ENPP ha resultado especialmente productivo para el análisis de casos concretos. Los capítulos que lo aplican con mayor sistematicidad —Ramella sobre Bukele (capítulo 4), Canto Sáenz sobre México (capítulo 6), Barría Traverso sobre Chile (capítulo 8), Doberti sobre la universidad argentina (capítulo 23)— muestran que la identificación de escenarios, personajes (héroes, villanos, víctimas), tramas y moralejas no es un ejercicio clasificatorio sino una herramienta para revelar la lógica profunda de los relatos que dan forma a las políticas públicas. El ENPP permite mostrar, por ejemplo, que la construcción narrativa de las pandillas como terroristas en El Salvador no es solo una elección retórica sino la condición de posibilidad del estado de excepción; que la presentación de los docentes universitarios como agentes de adoctrinamiento en Argentina no es solo un insulto sino un acto político que rediseña el rol de la Subsecretaría de Políticas Universitarias; que el "modelo chileno" como narrativa de éxito técnico no era neutral sino una operación de despolitización que clausuraba el debate sobre la distribución.

El ANPP ha resultado especialmente valioso para el análisis de la dinámica entre narrativas dominantes, contranarrativas y metanarrativas. El capítulo de Singman sobre la crisis epistémica (capítulo 2) utiliza el ANPP con mayor profundidad filosófica: en contextos donde la fuente misma de la verdad está siendo impugnada, las narrativas antiestatales ofrecen una estabilización provisional de la incertidumbre que no requiere demostrar que el Estado funciona mal, sino solo que su fundamento racional es históricamente contingente. El capítulo de Gutiérrez sobre economía de plataformas (capítulo 13) propone, desde el ANPP, una metanarrativa alternativa basada en la "simpatía" smithiana como principio de reconocimiento mutuo: una propuesta original que merece mayor desarrollo en investigaciones futuras.

Algunos capítulos aplicaron el ENPP y el ANPP de manera más nominal que analítica en sus versiones originales: mencionaban los marcos teóricos en la introducción, pero no los sostenían sistemáticamente en el análisis. El proceso de edición incluyó intervenciones orientadas a fortalecer esa integración allí donde era más débil, lo que permitió que la articulación entre marco teórico y análisis empírico fuera más consistente en la versión final. Esa asimetría residual es el costo inevitable de un volumen colectivo con participantes de distintas tradiciones disciplinarias. El prefacio metodológico actuó como dispositivo de unificación conceptual, y los capítulos más logrados demuestran que la integración de ambos marcos es posible y productiva. La tarea de las próximas investigaciones que se inspiren en este volumen será consolidar esa integración como práctica analítica regular, extendiendo su aplicación a nuevos casos y contextos que el presente volumen no pudo abarcar.

V. Patrones regionales: convergencias y especificidades

La perspectiva comparada del volumen permite identificar algunos patrones que trascienden los casos nacionales.

El primero es la circulación transnacional de las narrativas antiestatales. Los capítulos sobre think tanks en Perú (Alcalde, capítulo 9), sobre el Partido Libertario en los Estados Unidos (Machiavelli, capítulo 11) y sobre el ciberutopismo global (Estévez, capítulo 10) muestran que las narrativas antiestatales no se generan en cada contexto nacional de manera autónoma: circulan a través de redes ideológicas, plataformas digitales y organizaciones transnacionales que las producen, simplifican y adaptan a distintos contextos. Lo que se exporta no es la política concreta sino el repertorio simbólico: la construcción del Estado como villano, la identificación del mercado como héroe, la moraleja de la libertad individual como valor supremo.

El segundo patrón es la articulación entre antiestatismo y crisis de representación política. En todos los casos analizados —con distintos grados de intensidad—, la expansión de las narrativas antiestatales coincide con el debilitamiento de los vínculos entre ciudadanos e instituciones representativas. Esta articulación no es causal en sentido estricto: la crisis de representación no produce automáticamente antiestatismo, pero sí crea las condiciones de recepción que hacen socialmente disponibles narrativas que antes habrían sido rechazadas como extremas o irresponsables. El capítulo de Estévez sobre las causas estructurales del antiestatismo (capítulo 1) es el que más sistemáticamente desarrolla esta articulación, y su lectura en paralelo con los casos nacionales confirma su pertinencia.

El tercer patrón es la asimetría entre la eficacia de las narrativas antiestatales y la debilidad de las contranarrativas. Los movimientos sociales, los sindicatos, las universidades y los partidos progresistas han tenido en general más dificultad para construir contranarrativas eficaces que los actores antiestatales para construir narrativas de erosión. Esa asimetría tiene una explicación estructural: las narrativas de erosión pueden apelar a la simplificación, al antagonismo moral y a la emocionalidad negativa —el resentimiento, la ira, el hartazgo—, mientras que las contranarrativas deben articular argumentos más complejos, institucionalidades más abstractas y promesas de futuro que compiten desventajosamente con la denuncia del presente. El caso de la educación de adultos en Argentina (Palavecino, capítulo 22) ilustra de manera concreta este problema: los programas que articulan narrativas de derecho y ciudadanía son políticamente más frágiles que los que articulan narrativas de eficiencia y reducción del gasto, precisamente porque su moraleja es más compleja de comunicar y más fácil de deslegitimar.

El cuarto patrón es la especificidad latinoamericana del antiestatismo. Como señala el capítulo de Estévez (capítulo 1) y confirman los casos nacionales, el antiestatismo latinoamericano no es una importación directa de las corrientes libertarias angloamericanas: es una reconfiguración local de esas corrientes, atravesada por trayectorias históricas de crisis económicas recurrentes, debilidad de capacidades estatales y desconfianza acumulada hacia las élites políticas. En América Latina, el rechazo al Estado raramente adopta la forma de un programa doctrinario coherente: se articula más frecuentemente como un clima antipolítico reactivo, emocionalmente potente pero programáticamente difuso, que los actores políticos explotan más de lo que construyen.

VI. Lo que este volumen deja abierto

Ningún volumen colectivo resuelve todas las preguntas que plantea. Este tampoco lo hace, y es pertinente señalar con honestidad los interrogantes que la investigación ha generado sin llegar a responder.

El primero concierne a las condiciones de eficacia de las contranarrativas. El volumen ha sido más productivo para analizar las narrativas antiestatales que para comprender por qué algunas contranarrativas logran desplazarlas y otras no. Los casos del movimiento estudiantil chileno de 2011 y del movimiento universitario argentino de 2024–2025 sugieren que la movilización masiva puede frenar políticas concretas sin alterar el marco interpretativo de fondo. Comprender qué hace que una contranarrativa se convierta en metanarrativa —en el sentido del ANPP— requiere investigaciones futuras más sistemáticas.

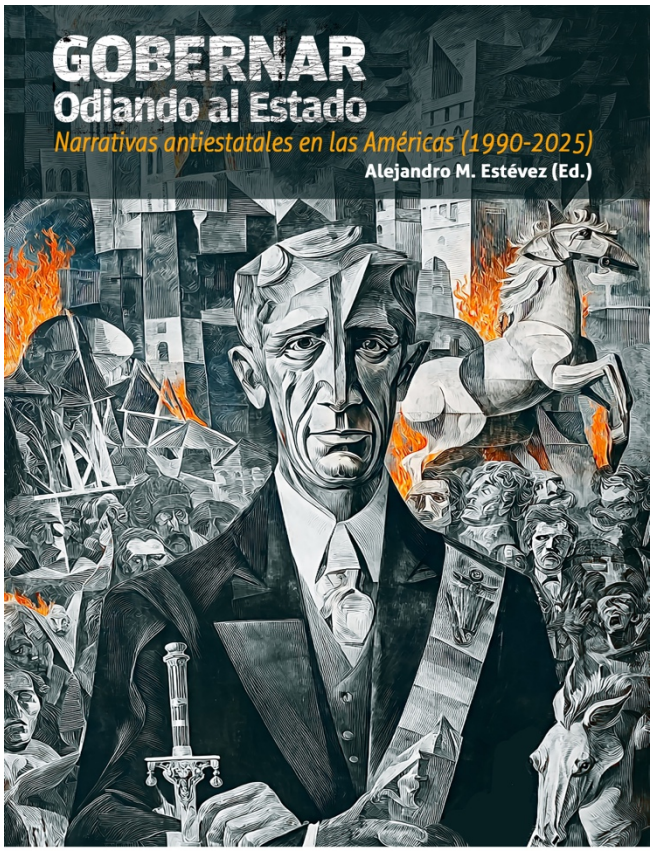
El segundo interrogante concierne a la relación entre narrativas antiestatales y calidad democrática. El volumen ha documentado que el antiestatismo en el poder erosiona las instituciones democráticas, pero no ha explorado de manera sistemática los mecanismos por los que esa erosión puede llegar a ser irreversible. Los casos de Bukele en El Salvador y de Bolsonaro en Brasil ofrecen evidencias diferentes: el primero sugiere que la consolidación autoritaria es posible incluso con altísimos niveles de aprobación popular; el segundo sugiere que las instituciones democráticas pueden resistir incluso cuando son atacadas desde el gobierno. Comprender las condiciones que explican esa diferencia es una agenda de investigación pendiente.

El tercer interrogante es el más amplio y el más urgente: ¿qué narrativa del Estado puede ser creíble en las Américas en el siglo XXI? No la del Estado burocrático capturado por intereses, cuya deslegitimación ha sido documentada ampliamente en este volumen. Tampoco la del Estado paternalista que promete proteger sin rendir cuentas, que los movimientos sociales han impugnado con razones propias. La pregunta por una narrativa estatal renovada —que reconozca los límites del Estado sin resignarse a su erosión, que articule eficiencia con justicia, que combine planificación técnica con participación democrática— es la pregunta que este libro no puede responder porque es una pregunta política antes que académica. Lo que puede hacer un volumen como este es ofrecer el diagnóstico riguroso que esa pregunta política necesita para no responderla en el vacío.

Las narrativas antiestatales que han recorrido las Américas entre 1990 y 2025 no son una moda ni una anomalía: son el resultado de transformaciones estructurales profundas que este volumen ha tratado de comprender con seriedad. Comprenderlas no equivale a suscribirlas. Equivale, más bien, a reconocer que disputarlas requiere algo más que la buena voluntad política: requiere relatos capaces de articular lo que el antiestatismo prometió —libertad, eficiencia, proximidad entre gobernantes y gobernados— con lo que solo el Estado puede garantizar: derechos, redistribución, horizonte colectivo. Esa articulación es la tarea narrativa de nuestro tiempo.

¿Puede gobernar quien odia al Estado? ¿Puede desmantelarse aquello sin lo cual no existe gobierno posible? Las preguntas que abrieron este volumen, y que podrían parecer absurdas, se han vuelto urgentes: en las últimas décadas, líderes políticos de todo el continente americano han llegado al poder prometiendo destruir el mismo aparato que necesitan para cumplir sus promesas. Los capítulos reunidos aquí —elaborados por investigadores de Argentina, México, Colombia, Perú, Brasil, Chile, El Salvador y Estados Unidos— han rastreado el ascenso de esas narrativas desde la academia libertaria hasta su conversión en programa de gobierno. El resultado es una paradoja sin salida aparente: el poder estatal utilizado para deslegitimar al Estado; la burocracia movilizada para destruir

la burocracia; la política ejercida desde un profundo desprecio por la política. Un fenómeno que no es pasajero ni periférico, sino la consecuencia coherente de un ciclo largo de transformaciones que este volumen ha analizado, por primera vez, en perspectiva comparada a escala hemisférica.



¿Odiar al Estado es fácil? Gobernarlo mientras se lo odia es otra cosa. En las últimas tres décadas, líderes políticos de todo el continente americano han llegado al poder prometiendo destruir el mismo aparato que necesitan para cumplir sus promesas. Este libro examina esa paradoja con rigor analítico y alcance hemisférico: cómo las narrativas que deslegitiman al Estado dejaron de ser retórica marginal para convertirse en programa de gobierno, desde los gobiernos neoliberales de los años noventa hasta Bukele, Bolsonaro y Milei. *Gobernar odiando al Estado* reúne a veintitrés investigadores de ocho países para rastrear el ascenso de esas narrativas: cómo se gestaron en la academia libertaria, se propagaron por las redes digitales y colonizaron partidos, movimientos y Estados. A través del Enfoque Narrativo de políticas públicas (ENPP) y del Análisis Narrativo de políticas públicas (ANPP), los capítulos muestran que el antiestatismo no anuncia el fin del Estado: anuncia su reconversión. Con prólogos de Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona), Andrés Malamud (Universidad de Lisboa) y Marcos Novaro (Universidad de Buenos Aires).

ISBN 978-631-01-5270-7