

# GOBERNANDO EL FUTURO

Debates actuales sobre Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS  
CÉSAR NICANDO CRUZ-RUBIO  
(EDITORES)



**GOBERNANDO EL FUTURO:  
DEBATES ACTUALES SOBRE GOBIERNO,  
ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

## CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

### CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque  
José Álvarez Junco  
Manuel Aragón Reyes  
Paloma Biglino Campos  
Elías Díaz  
Arantxa Elizondo Lopetegi  
Ricardo García Cárcel  
Raquel García Guijarro  
Yolanda Gómez Sánchez  
Pedro González-Trevijano  
Carmen Iglesias  
Francisco J. Laporta  
Encarnación Lemús López  
Julia Ortega Bernardo  
Emilio Pajares Montolío  
Benigno Pendás  
Ana Sánchez Lamelas  
Antonio Torres del Moral  
Josep Maria Vallès i Casadevall

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS  
CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO  
EDITORES

# GOBERNANDO EL FUTURO:

Debates actuales sobre Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático

De esta edición, 2021

© ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS Y CÉSAR N. CRUZ-RUBIO (EDITORES)

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Plaza de la Marina Española, 9  
28071 Madrid  
<http://www.cepc.gob.es>  
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-21-021-6  
NIPO CEPC PDF: 091-21-022-1  
ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-1883-4  
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1884-1

Realización: C. Ponce

Impreso en España - *Printed in Spain*

# ÍNDICE

---

<i>Presentación</i> .....	9
<i>Isabel Wences Simon y Emilio Pajares Montolío</i>	
Mensaje presidenta GIGAPP .....	13
<i>María Cecilia Güemes</i>	
Mensaje consejo académico GIGAPP .....	15
<i>María Esther del Campo García</i>	
Nota introductoria de los editores .....	21
<i>Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio</i>	

## CHARLAS MAGISTRALES Y PONENCIAS

Tecnologías del <i>expertise</i> y el futuro de la acción del gobierno .....	29
<i>Beth Simone Noveck</i>	
¿Cómo se gobierna el futuro? .....	43
<i>Daniel Innerarity Grau</i>	
Innovación social y cambio tecnológico: el futuro de la coproducción de políticas públicas .....	49
<i>Joan Subirats Humet</i>	
Democracia participativa: La experiencia de Escocia .....	63
<i>Oliver Escobar</i>	

## ÍNDICE

De los mecanismos a los actores: Políticos, técnicos y ciudadanos en los procesos participativos .....	73
<i>Quim Brugué Torruella</i>	
Cara a cara: CLAD y GIGAPP .....	83
<i>Gregorio Montero Montero y Álvaro Ramírez-Alujas</i>	
Lecciones de <i>el príncipe</i> de maquiavelo para un directivo contemporáneo .....	97
<i>Carles Ramió Matas</i>	
La gestión pública en el Estado de Derecho: reflexiones normativas con referencia a América Latina .....	113
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Avance y desafíos de la transparencia y el acceso a la información pública en España .....	139
<i>Esther Arizmendi</i>	
La agenda 2030: otra oportunidad para las Administraciones iberoamericanas .....	145
<i>Manuel Arenilla Sáez</i>	
Inversión y crecimiento en la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible .....	149
<i>Jorge Máttar</i>	
Retos y desafíos de la tecnología digital en la administración y gestión pública .....	159
<i>Lucía Escapa Castro</i>	
«Reduolution»: hacer la revolución en la educación .....	167
<i>María Acaso</i>	
La Revolución Paradigmática y la gran encrucijada: psico-sociopatización o humanización .....	173
<i>Carlos Vignolo F.</i>	
Participan en ese libro .....	183



## PRESENTACIÓN

---

### **María Isabel Wences Simon**

Exsubdirectora de Estudios e Investigación del CEPC.  
Profesora titular de Ciencia Política - Universidad Carlos III de Madrid.  
Miembro Comité Científico GIGAPP.

### **Emilio Pajares Montolío**

Subdirector de Publicaciones y Documentación del CEPC.  
Profesor titular de Derecho Constitucional - Universidad Carlos III de Madrid.

En el año 2015 el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) firmó el primer convenio de colaboración con el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), lo que se plasmó, entre otros aspectos, en la participación del entonces director del CEPC, Benigno Pendás, en la sesión inaugural del VI congreso del GIGAPP, que tuvo lugar ese mismo año (en aquel acto compartió mesa con la tristemente fallecida Esther Arizmendi, que entonces presidía el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ). Asimismo, colaboraron en las actividades del congreso tanto el gerente del CEPC, Israel Pastor, en su calidad de técnico de la Administración Civil, como Cecilia Güemes, quien era investigadora postdoctoral García-Pelayo del CEPC y posteriormente fue nombrada presidenta del GIGAPP.

Desde entonces, la colaboración entre ambas instituciones se ha mantenido y fortalecido. En el VIII Congreso Internacional de 2016 del GIGAPP el CEPC participó con la organización y celebración de un panel sobre Cultura de la legalidad, que coordinó Isabel Wences, en ese momento subdirectora de Estudios e Investigación. También figuró como entidad colaboradora en el congreso del año siguiente.

En 2018 se celebró en Medialab-Prado el evento Gobierno Abierto en España, la agenda que viene, organizado por GIGAPP y la Open Government Partnership, en el que, junto a un gran número de participantes tanto del mundo académico como de organizaciones de la sociedad civil, intervino el entonces subdirector de Estudios e Investigación del CEPC, Rafael Rubio. Ese mismo año, en el mes de mayo, el CEPC celebró, en colabora-

ción con el GIGAPP y en el marco de la Semana sobre la Administración Abierta, una jornada sobre Innovaciones participativas en España: experiencias y buenas prácticas, en la que se presentaron diversas iniciativas que respondían a esas características. De este esfuerzo nació el libro Participación ciudadana. Experiencias inspiradoras en España, coordinado por Cecilia Güemes, Jorge Resina y César Cruz-Rubio y editado por el CEPC.

En el VIII Congreso Internacional del GIGAPP, celebrado también en 2018, se organizó con la participación del CEPC un grupo de trabajo especial sobre La evaluación de la participación ciudadana en la Administración General del Estado, en el marco del compromiso con la Open Government Partnership para realizar una evaluación de la situación de las metodologías y herramientas de la participación ciudadana en la AGE.

Durante el año 2019, el CEPC siguió colaborando en el congreso anual de GIGAPP, pero problemas de agenda impidieron a la actual directora, Yolanda Gómez, participar presencialmente en sus actividades. Ese mismo año, el GIGAPP, en el marco de la conmemoración de los diez años de celebración de su primer congreso celebrado en 2010, entregó al CEPC un reconocimiento por su amplio apoyo a lo largo de todos estos años.

Lamentablemente, la pandemia de 2020 truncó la celebración de eventos presenciales, incluido el hasta entonces ininterrumpido congreso del GIGAPP, por lo que no se pudo suscribir un nuevo convenio de colaboración entre ambas instituciones. No obstante, las puertas del CEPC siguen abiertas a las iniciativas del GIGAPP y más concretamente a las de carácter editorial, por lo que nos cabe el placer de presentar esta nueva recopilación de textos en cuyo origen están diversas actividades celebradas por GIGAPP.

Conscientes de la importancia de la investigación e innovación de los estudios sobre el gobierno, la administración y gestión pública, así como del análisis y evaluación de políticas públicas, queremos constatar con estas líneas las relevantes contribuciones que en este campo ha generado el GIGAPP, como plataforma académica cuyas actividades se cimientan en los valores de apertura, rigor, conocimiento aplicado e innovación.

El GIGAPP ([gigapp.org](http://gigapp.org)) nace en Madrid a finales de 2009, impulsado por un equipo de investigación en el que participan tanto docentes como estudiantes de doctorado, de España y de otros países de Iberoamérica. Desde su nacimiento ha impulsado espacios de reflexión, intercambio y participación y ha dirigido su atención a la docencia, a la investigación, a la colaboración técnica, a la difusión y a la extensión académica, recibiendo de manera creciente el apoyo de entidades académicas y también de importantes organismos nacionales e internacionales.

## PRESENTACIÓN

Tres ejes temáticos articulan los trabajos del GIGAPP. Por un lado, el eje gobierno, instituciones y comportamiento político, a partir del cual se desarrolla el análisis de las sociedades actuales y de los mecanismos políticos, económicos y sociales que enmarcan la toma de decisiones, la construcción de la agenda pública y el desarrollo de la vida política en Iberoamérica. En segundo lugar, el eje administración y gestión pública, al que se considera mecanismo esencial a través del cual el sector público entabla sus relaciones con otros sectores y con la ciudadanía y se constituye como herramienta fundamental para organizar, prestar y distribuir bienes y servicios públicos en la sociedad; en consecuencia, su estudio es fundamental para la construcción de un Estado fuerte, en el sentido de abierto a la participación y a la colaboración con la ciudadanía, a la descentralización, a la rendición de cuentas y a la actuación con responsabilidad. El tercer eje, por último, es el de análisis y evaluación de políticas públicas, que constituye un proceso sistemático de generación de conocimiento con base en la recopilación, examen y sistematización de información dirigida a la comprensión global de una intervención pública, que puede ser una política, un plan, un programa o una norma, con el fin de obtener un juicio valorativo relativo a su diseño, desarrollo, resultados e impactos.

Los trabajos presentados y debatidos en los diversos congresos y actividades organizadas por el GIGAPP, algunos de ellos publicados en su página electrónica, han permitido conocer diversas prácticas a lo largo de Iberoamérica: de promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas; de eficiencia y eficacia en la actuación pública; de fomento de la participación; de enfoques transversales en la innovación práctica... Todo ello con el fin de contribuir, como demuestran los trabajos que conforman este libro, a promover una mayor racionalidad del gasto público, a mejorar la dimensión estratégica de la acción pública y, en definitiva, a fortalecer la calidad de la democracia.

En un contexto de crisis institucional derivada de la pandemia de la COVID-19, que ha hecho más visibles y profundas las asimetrías y las desigualdades, se vuelve imprescindible continuar ocupándose del análisis de las prácticas de gestión y de las experiencias de innovación en el gobierno, en la administración y en las políticas a fin de tener herramientas que permitan contar con un sector público eficaz, atento a las necesidades de la ciudadanía y garante de derechos.

Esperamos que la red GIGAPP siga en esta línea y encuentre la motivación y la fuerza para proseguir con sus iniciativas. El impulso de este libro constituye una garantía de este compromiso.

Madrid, marzo de 2021.



## MENSAJE PRESIDENTA GIGAPP

---

**María Cecilia Güemes**

Profesora Universidad Autónoma de Madrid.

Investigadora principal, co-fundadora y  
Presidenta Asociación GIGAPP.

Quién hubiera dicho que de la ingenuidad e ilusión de seis estudiantes doctorales provenientes de Argentina, Chile, Colombia, España, México y Venezuela se iba a forjar una comunidad de más de 1.000 personas, celebrado diez congresos internacionales en los que han participaron más de 2.400 personas, de diversas latitudes, y celebrado una variedad de *workshops* y acompañamiento en procesos de trabajo en lo público.

La solidaridad no se descubre ni se genera desde la teoría, sino que se construye desde la práctica y el compromiso. Son las experiencias colectivas y concretas que atravesamos estos últimos diez años las que nos dan cuerpo y definen la red GIGAPP. Este espacio no surge de una idea mágica que se hace realidad, sino del trabajo continuado de una comunidad por construir, un lugar de encuentro, reflexión y deliberación constantes.

Investigadores, docentes, estudiantes, consultores, asesores e interesados en la materia nos hacemos preguntas, aprendemos metodologías, discutimos hipótesis, compartimos experiencias y socializamos dudas enfocadas a entender cómo funcionan nuestros gobiernos, administraciones y políticas públicas para poder transformarlas. El apoyo de profesores, colegas e instituciones ha sido la clave para poder avanzar. Esther del Campo, Quim Brugué, Carles Ramió, Manuel Villoria, Manuel Arenilla, Ludolfo Paramio, Fernando Vallespín, Joan Subirats y Luis Aguilar Villanueva son los maestros, hoy amigos, que oficiaron de soporte en esta aventura desde el inicio. Además, a lo largo de este periplo se sumaron también los generosos apoyos de Isabel Wences, Beth Noveck, Gregorio Montero, Rafael Rubio, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Oscar Mauricio Covarrubias y Magda de Lima Lucio.

## GOBERNANDO EL FUTURO

En agradecimiento por acompañarnos y enriquecernos durante estos años, desde GIGAPP queremos compartirte una selección con algunas de las mejores intervenciones magistrales que hemos vivido en estos diez congresos internacionales.

Para poder volver sobre ellas, buscando pistas que nos ayuden a gobernar el futuro complejo e incierto que se nos avecina, y que deseamos más justo y equitativo que el presente que habitamos.

Te invitamos a que nos sigas en las próximas páginas y a que nos acompañes en los próximos años. Gracias por ser parte de este espacio, siempre en construcción, y comunidad imaginada que llamamos GIGAPP.

Madrid, octubre de 2020.

## MENSAJE CONSEJO ACADÉMICO GIGAPP

---

**Maria Esther del Campo García**  
Catedrática de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Complutense de Madrid.  
Miembro Consejo Académico GIGAPP.

### Gobernando el futuro: crisis, incertidumbre y gestión pública

Que el mundo no será igual tras la pandemia producida por la expansión del COVID-19 no nos genera ninguna duda. La efervescencia de la polycrisis actual (sanitaria, social, cultural, política y económica) seguramente nos impida conocer sus dimensiones a corto y medio plazo, pero sobre todo nos dificultará avizorar el futuro. ¿Cómo nos gobernaremos en este horizonte temporal tan incierto? ¿quién o quiénes tomarán las decisiones y quiénes asumirán la responsabilidad de la gestión pública, ya sea ésta buena, mala o regular? Gobernar el futuro se hace extremadamente complejo en condiciones de inseguridad, inquietud, desasosiego, miedo, indecisión, vacilación, recelos y sospechas. Todos ellos son sinónimos de incertidumbre, pero todos ellos han ensombrecido la gestión pública en los últimos meses. Hemos asistido a una pandemia en un mundo global, donde las respuestas que se han ofrecido han sido particulares y poco eficientes, «de andar por casa»; donde la falta de coordinación entre las administraciones públicas ha sido manifiesta y aireada en los medios de comunicación; donde las decisiones tomadas por nuestros responsables políticos han confrontado directamente con los conocimientos de los investigadores y de los científicos; y donde la perplejidad ciudadana ha crecido hasta casi no poder contenerse en los «barrios confinados de nuestras ciudades». Gobernar el futuro merece una reflexión serena desde la academia, desde la gestión y desde la responsabilidad de nuestras y nuestros políticos, y no un enfrentamiento perpetuo en torno a quién tiene la responsabilidad de ofrecer soluciones a los problemas públicos urgentes.

Este libro ha sido concebido con motivo de la conmemoración del X aniversario del Congreso del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Este grupo de académicos e investigadores surgió en el seno del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y que yo coordiné entre los años 2004 y 2015. El curso de doctorado contaba en esos momentos con grandes especialistas en este campo entre los que se encontraban: Robert Agranoff (quién lamentablemente falleció el año 2019), Luis Fernando Aguilar Villanueva, Manuel Alcántara, Manuel Arenilla, Xavier Ballart, Quim Brugué, José Ramón Montero, Blanca Olías de Lima, Ludolfo Paramio, Carles Ramió, Javier Roiz, Joan Subirats, Fernando Vallespín, Manuel Villoria. Muchos de ellos han formado o forman parte del Consejo Académico de GIGAPP y algunos de ellos han colaborado en este libro. Este programa recibió durante todos estos años a numerosos estudiantes latinoamericanos, muchos con amplia formación y experiencia en el ámbito de la gestión y que enriquecían constantemente los contenidos de las asignaturas y a los propios profesores.

Las inquietudes de varios de estos jóvenes investigadores que se encontraban en esos momentos realizando sus estudios de doctorado en Madrid en torno a las instituciones, los actores y las políticas públicas, impulsaron un proyecto que perseguía inicialmente dos objetivos: profundizar el conocimiento en algunos ámbitos novedosos en el terreno de los estudios de administración pública (como el gobierno abierto y la transparencia, la innovación y participación ciudadana, la confianza social, o la gobernanza local) y, en segundo término, evitar el encorsetamiento que en numerosas ocasiones sentimos los académicos, aislados de la gestión pública «real». Es precisamente esta segunda idea la que está en el germen de los congresos de GIGAPP: conectar a la investigación más académica con el conocimiento más aplicado de los gestores públicos en una red de investigación –comunidad GIGAPP– que permita avanzar en la propia concepción de los problemas y asuntos públicos y que suma en la actualidad a casi 800 participantes en toda Iberoamérica.

El primer congreso del GIGAPP se celebró en el año 2010, con el *título Gobierno, administración y políticas públicas: estado del arte, desafíos y propuestas*, y en él participaron aproximadamente 40 personas que ofrecían ya una muestra de la pluralidad disciplinar, teórica y práctica, que este evento iba a tener en futuras ediciones. Esta primera experiencia tenía un sabor casi artesanal, tanto en su concepción organizativa (equipo humano, sede, recursos) como en su entramado académico. Sin embargo, dejaba



atisbar la importancia y el predicamento que algunos de los temas iban a tener entre los desafíos de la gestión pública al inicio del siglo XXI. Sin ninguna duda, una primera evaluación de los resultados de este primer congreso obligaba a pensar que había sido una buena idea con objetivos que iban más allá de lo posible pero que se podía ver encorsetada por los marcos normativos e incluso por las capacidades que las propias instituciones académicas tenían. En este sentido, quiero destacar cómo desde muy temprano los gestores del GIGAPP tejieron redes académicas diversas, lo que les permitió ganar autonomía y entidad propia. Así, desde ese embrión primigenio (alma mater) que constituye el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid, los integrantes del GIGAPP fueron sumando a otras universidades (Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Carlos III de Madrid), centros de investigación (Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC), entidades públicas (Instituto Nacional de Administración Pública de España-INAP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-CEPC) o, incluso, el propio ayuntamiento de Madrid (a través de su Escuela de Formación o de su Laboratorio de Innovación Ciudadana, Medialab Prado).

Uno de nuestros temores en esta etapa inicial e iniciática tenía que ver con el posible solapamiento que los objetivos docentes, investigadores y de transferencia de conocimiento de GIGAPP pudieran tener con otra de las entidades que más importancia ha tenido en Iberoamérica en el ámbito de la administración y de las políticas públicas, el Centro Latinoamericano de Administración y Políticas Públicas (CLAD) desde su creación en el año 1972. Sin embargo, y esto también es una muestra del espíritu colaborativo y cooperativo de GIGAPP, desde un principio se tendieron puentes en ambas direcciones, lo que ha permitido que ambas organizaciones se consideren entidades amigas y que la colaboración entre ambas haya sido continua y extensa a lo largo del tiempo.

A este congreso del año 2010, le siguieron otros nueve, que fueron introduciendo diferentes temas y preocupaciones: *Innovación y liderazgo público: desafíos para la democracia y las instituciones* (2011), *Más allá de la crisis: nuevos desafíos, nuevas capacidades* (2012), *Nuevas relaciones entre Estado y Ciudadanía: Participación y Colaboración en el arte de gobernar* (2013), *Inteligencia colectiva y talento para lo público* (2014), *Nuevos caminos para la gobernanza en Iberoamérica* (2015), *Construyendo una nueva cultura administrativa: políticas y gestión pública con la ciudadanía* (2016), *Gobernando el futuro: Iberoamérica en la encrucijada* (2017), *Gobernando el futuro: Gestión y políticas públicas para el desarrollo sostenible* (2018), y

el último que nos congregó el pasado año 2019, *Gobernando el futuro. Agenda 2030. Diez años trabajando para mejorar la gobernanza democrática en Iberoamérica*.

En estos congresos han ido surgiendo nuevos temas, fruto de la preocupación por innovar en la gestión pública pero también por mejorar la calidad de nuestras democracias. Aunque es cierto que en numerosas ocasiones las transformaciones y cambios en las estructuras administrativas y de gestión no son fruto en su mayoría de iniciativas internas de transparencia o de mejora de los mecanismos de rendición de cuentas, sino que son las nuevas demandas de la sociedad civil y las presiones de los *stakeholders*, las que fuerzan a las instituciones y administraciones a asumir estas prácticas innovadoras. Así, hemos asistido a la introducción de recientes preocupaciones como la participación ciudadana como mecanismo para promover una democracia más inclusiva y eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y alcanzar nuevos retos sociales; el uso de las nuevas tecnologías (TICs) y de los datos abiertos que contribuyan a optimizar el uso de los recursos disponibles en el gobierno y mejorar los servicios públicos, fomentando la innovación e incrementando la transparencia y la participación activa de los ciudadanos; la búsqueda de un desarrollo sostenible, más inclusivo y con menos impacto ambiental, para diseñar políticas públicas acordes con este modelo; o la lucha por la igualdad de género y su transversalización en las instituciones y políticas públicas, que permita incorporar a nuevos actores y replantear las agendas políticas con unas prioridades más inclusivas. Todas estos modelos y prácticas en contextos/arenas institucionales complejos, territorialmente diversos, y donde el diálogo político es en ocasiones confrontacional o inexistente. El temor es que las nuevas oleadas de problemas públicos globales producidos por la pandemia, retrase la implementación de estos avances o, simplemente, los postergue.

¿Cómo compaginar las urgencias del presente con los asuntos y problemas escogidos del pasado? Siempre resulta complicado pues los ciudadanos piden a los gestores públicos resultados eficientes a corto plazo, para reducir los costes de las situaciones presentes. Sin embargo, hay que repensar el horizonte temporal, identificando prioridades y tratando de alcanzar soluciones participadas a problemas de medio y largo plazo. En este contexto de urgencia y de crisis, la planificación estratégica por parte de los gobiernos y de las instituciones públicas debe fundamentarse en varios elementos: 1) la necesidad de racionalizar los escasos recursos disponibles; 2) el coste político cuando se percibe poca eficiencia y eficacia de los

decisores públicos; y 3) la demanda de mayor transparencia e inclusión de nuestros ciudadanos, base última de las democracias. Como señalaba Yuval N. Harari en el *Financial Times* el 20 de marzo de 2020:

*«We should also take into account the long-term consequences of our actions. When choosing between alternatives, we should ask ourselves not only how to overcome the immediate threat, but also what kind of world we will inhabit once the storm passes. Yes, the storm will pass, humankind will survive, most of us will still be alive – but we will inhabit a different world»* («The World after Coronavirus», *Financial Times*, March 20, 2020)<sup>1</sup>.

Para terminar, si tuviera que recomendar algo a los compañeros del GIGAPP, creo que ya no sería duplicar el número de asistentes en el próximo congreso, sino continuar en el debate público de cómo la gestión pública puede ayudarnos a mejorar nuestras democracias. Combinar la innovación con un debate teórico profundo en torno a las limitaciones de la «gestión pública pre-crisis», en el nuevo contexto de incertidumbre nos conducirá irreductiblemente a la necesidad de conocer y comparar el funcionamiento de otras instituciones y administraciones públicas, y sin duda, ahí estará GIGAPP.

Madrid, noviembre de 2020.

---

<sup>1</sup> «También debemos tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de nuestras acciones. A la hora de elegir entre alternativas, debemos preguntarnos no solo cómo superar la amenaza inmediata, sino también en qué tipo de mundo habitaremos una vez que pase la tormenta. Sí, la tormenta pasará, la humanidad sobrevivirá, la mayoría de nosotros todavía estaremos vivos, pero habitaremos un mundo diferente» (Harari, «The World after Coronavirus», *Financial Times*, March 20, 2020) Traducción nuestra.



## NOTA INTRODUCTORIA DE LOS EDITORES

---

**Álvaro V. Ramírez-Alujas**

Profesor Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.  
Investigador Principal y cofundador GIGAPP.

**César N. Cruz-Rubio**

Investigador Principal GIGAPP.  
Profesor Universidad Carlos III de Madrid.

El origen de esta publicación es celebrar, de manera conjunta y compartida, los diez años desde que partimos con la aventura de generar un espacio de debate y reflexión, en clave iberoamericana, sobre los temas y ámbitos más urgentes e importantes en materia de gobierno, administración y políticas públicas. Es además una forma de agradecer a todas y cada una de las personas que en este periodo se han ido sumando a una de las comunidades más activas y entusiastas en nuestros temas de interés en la región.

Entre medias, nos está tocando vivir y sufrir las consecuencias derivadas de la crisis derivada de la pandemia COVID-19. Seguramente que durante muchos lustros los investigadores en gobierno, administración y políticas públicas escribiremos sobre cómo la crisis del COVID-19 alteró el paisaje de la gobernanza a nivel global. Se trata de una crisis sanitaria con efectos profundos y trascendentes en muchas áreas de política pública, y sobre cuyas consecuencias en el corto y mediano plazo apenas estamos empezamos a avizorar y entender. Estamos en medio de una situación excepcional, una puntuación planetaria que ha puesto sobre las cuerdas a las economías y a los sistemas de salud en el mundo, y cuya gravedad y capacidad de respuesta depende en gran medida de la solidez y madurez de cada sistema y obviamente de las decisiones y estrategias de intervención de los gobiernos. Pero no se trata solamente de un impacto en la dimensión sanitaria. Son muchas las áreas de políticas que han sido perturbadas (empleo, inversión, producción, educación, antipobreza, seguridad ciudadana, migración, transporte, fiscal).

En estos años y en el marco de los congresos internacionales de GIGAPP, no solo se dispuso de un escaparate y plataforma de base para presentar y discutir ponencias y trabajos de investigación, incorporando conversaciones seminales y debates en etapas tempranas de temas que hoy en día son parte del panorama obligado de la comunidad académica y de práctica en la región, desde los ejes de gobierno abierto y datos abiertos, gobernanza, tecnología e innovación, inteligencia artificial, desarrollo sostenible, género, entre tantos otros.

GIGAPP también fue un semillero, una incubadora en la que se fueron fraguando con el tiempo, otras iniciativas y proyectos de carácter académico, de investigación aplicada y divulgación, a partir de la conformación de grupos de trabajo, de nuevas redes de colaboración entre distintas universidades y centros de estudio de toda Iberoamérica. También ha permitido tejer nuevos espacios de trabajo entre autoridades, directivos y servidores públicos que, desde la lógica de comunidades de práctica, han ido contribuyendo con nuevas miradas y enfoques al esfuerzo por mejorar e innovar en nuestras administraciones públicas. Este libro es la expresión de este logro colectivo, en el que año a año se amplía y crece la comunidad, en cantidad y en calidad. Esperamos poder seguir contribuyendo en estas tareas en los complejos e inciertos años que tenemos por delante.

Sirva lo anterior para hacer un breve repaso sobre las interesantes secciones que hemos incorporado en este libro, gracias a la generosa y desinteresada disposición de cada uno de los y las autoras que han dedicado parte de su invaluable tiempo en apoyar este proyecto y celebrar con sus reflexiones, los diez años de congresos internacionales de GIGAPP.

En la primera charla que inaugura este libro, Beth S. Noveck nos introduce en los temas del uso de la inteligencia colectiva y las plataformas tecnológicas para mejorar la gestión y resolución de problemas públicos cada vez más complejos, espacio en el que se juega el futuro de la acción del gobierno y la respuesta (más) adecuada a retos que cada vez requerirán del mayor concurso y participación de diversos actores, de diversas esferas de conocimiento teórico y práctico (tanto de representantes del gobierno como de la sociedad), de una heterogénea y amplia *expertise*, de más y mejor procesamiento de datos, de nuevas formas de colaboración distribuida donde la tarea de gobernar sea un esfuerzo conjunto con la gente.

A continuación, Daniel Innerarity nos invita a reflexionar al tratar de responder a la pregunta sobre cómo se gobierna el futuro, desde un diagnóstico certero que nos muestra las múltiples deudas que nuestros sistemas institucionales arrastran desde el pasado, que ha ido condicionando la cali-

dad, oportunidad y efectividad de las actuaciones públicas en el presente, y que redunde en que la política actual exprese un déficit de capacidad estratégica para intentar responder a la complejidad, desde una mirada cortoplacista, neutralizada por el oportunismo político y la ola electoral. Nos plantea que es necesario relacionarse con ese futuro desde una reflexión colectiva que nos permita ir amasando su configuración, en clave democrática, desde un dominio anclado en renovados espacios de trabajo y compromisos que permitan transformar la política en una hoja de ruta sostenible, viable, consciente y responsable en el ahora sobre ese futuro.

Por su parte, Joan Subirats de manera temprana y vehemente nos plantea el desafío que enfrentan nuestras sociedades respecto a la articulación entre la innovación pública y social, y los efectos e impacto del cambio tecnológico, en especial en el espacio de lo que llama la coproducción de políticas públicas. Su reflexión es una contribución para comprender los dilemas entre los marcos institucionales, los modelos de gestión e implementación de políticas y la tecnología, que obliga a repensar los tradicionales esquemas de provisión de bienes y servicios públicos, como nunca en la historia e incorporar la innovación como un eje central en el esfuerzo por actualizar, mejorar y potenciar nuestras administraciones públicas.

En la misma línea, Oliver Escobar reflexiona sobre el concepto y alcances de la idea de democracia participativa a partir de la experiencia de Escocia, presentando y analizando diversos casos de innovaciones de carácter democrático a partir de la generación, implementación y puesta en marcha de plataformas para profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, como eje clave en un nuevo modelo de gobernanza y en el que el bien común y la acción pública no es patrimonio exclusivo de las instituciones sino más bien de la posibilidad de ampliar las opciones de involucramiento de la comunidad.

En un debate similar, Quim Brugué indaga sobre el tránsito de los mecanismos a los actores en el ámbito de los procesos participativos, en especial a reflexionar que más allá de las particularidades de los espacios y procesos de participación, su efectividad depende más del rol que los propios actores involucrados tienen en el proceso: los políticos, los técnicos y la propia ciudadanía. Contribuye al distinguir entre participación política, institucional y deliberativa, y desde allí el foco en los procesos participativos como espacio fundamental para democratizar las políticas públicas.

Por años, CLAD y GIGAPP han desarrollado un espacio permanente de colaboración y trabajo conjunto que ha permitido contribuir a emergentes espacios en materia de reforma del sector público, servicio civil y gobierno

abierto, por mencionar algunos. Con ocasión del Congreso Internacional GIGAPP del año 2015 se llevó a cabo un interesante diálogo entre Gregorio Montero, secretario general del CLAD en ese momento, y Álvaro Ramírez-Alujas, investigador GIGAPP, donde pasan revista y analizan en profundidad los avances, brechas y desafíos de las administraciones públicas iberoamericanas, etc.

Por su lado, Carles Ramió comparte una interesante reflexión acerca de qué lecciones podemos obtener en la actualidad al leer nuevamente *El Príncipe* de Maquiavelo, en especial pensando en líderes y directivos públicos. El capítulo resulta no solo atractivo desde el punto de vista de las lecciones de política y poder, sino como una guía de orientaciones sobre liderazgo público en el siglo XXI, combinando una visión ética sobre su ejercicio con una dimensión más realista y práctica.

A continuación, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, catedrático de Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México, analiza en clave normativa el rol de Estado de derecho como impulsor de una gestión y dirección pública de calidad en el contexto actual de gobernanza de la región latinoamericana.

Especial afecto y consideración nos merece el capítulo 8, en el que se encuentra la charla magistral sobre el avance y desafíos de la transparencia y acceso a información pública en España, de la mano de Esther Arizmendi (QEPD), presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en funciones el año 2015. Tenemos una deuda enorme con su familia que nos ha permitido poder publicar su ponencia de manera póstuma, y como expresión del reconocimiento y respeto al trabajo que logró llevar adelante en temas tan relevantes como el acceso a información pública, la transparencia y rendición de cuentas, y el gobierno abierto en España.

En el siguiente apartado encontramos un par de reflexiones sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por un lado, se ubica la contribución de Manuel Arenilla y su análisis sobre la Agenda 2030 y el espacio de oportunidades que supone para las administraciones públicas en Iberoamérica. Por el otro, el aporte de Jorge Máttar que en el momento de participar en el Congreso GIGAPP lideraba la dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, revisa y profundiza sobre la relevancia de la inversión pública en el proceso de implementación de la agenda 2030, aspecto clave considerando el contexto Latinoamericano.

En materia de innovaciones pedagógicas, GIGAPP también ha ido consolidando un permanente interés en contribuir a la generación de una re-



novada agenda ligada a la formación y construcción de capacidades. Muestra de ello es la charla a cargo de Lucía Escapa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, sobre los retos y desafíos de la tecnología digital en la administración y gestión pública.

En contraste y con una mirada más descontracturada, María Acaso, productora cultural y profesora de la UCM nos presenta un conjunto de ideas para hacer la revolución en la educación, propuesta disruptiva que pone en el centro el proceso de aprendizaje experiencial, vivencial, creativo y basado en lo que llama las «pedagogías invisibles» tratando de ir más allá de la tradicional y frecuente afirmación «*no tengo tiempo para aprender porque tengo que estudiar*».

Para cerrar el libro, hemos seleccionado la provocadora charla de Carlos Vignolo, profesor de la Universidad de Chile, bajo el sugerente título de «La revolución paradigmática y la gran encrucijada: Psico-sociopatización o humanización», en la que nos invita a reflexionar sobre el profundo cambio que supone transitar hacia nuevos enfoques sobre el presente y futuro de la humanidad, de nuestras formas de organización, de nuestra manera de entender, interpretar y construir el mundo. En esa mirada, propone considerar el paradigma del capital social como una buena plataforma interpretativa para promover un desarrollo integral en nuestras comunidades.

Esta variada y atractiva selección de charlas y ponencias, a cargo de una parte de los principales expositores que hemos tenido la suerte de contar en estos 10 años de congresos GIGAPP, es un reconocimiento a la dinámica y comprometida comunidad que ha permitido hacer posible la construcción de este espacio de reflexión y debate. Para repensar el espacio del gobierno, administración y políticas públicas en Iberoamérica como un ejercicio colectivo y conectivo, sustentado en un proceso de genuina colaboración que traspasa fronteras, que combina una rica diversidad de enfoques y aproximaciones, que ha contribuido a generar un dialogo permanente y abierto sobre los temas más relevantes en la agenda regional.

Finalmente, esperamos que este libro compilatorio permita recordar y recordar los espacios de encuentro, de juntarnos año a año de cuerpo presente a reflexionar colectivamente en un contexto de post pandemia más esperanzador. Creemos que el valor de haber trabajado en convertir las charlas en un hilo narrativo que dé cuenta de estos años de esfuerzo es un regalo para mantener el espíritu en alto, en un periodo donde la crisis sanitaria y sus consecuencias nos ha replegado a encierros forzados, a cuidarnos en la intimidad del hogar y vernos a ratos a través de las pantallas de llamadas y videoconferencias remotas.

## GOBERNANDO EL FUTURO

Ya volveremos a encontrarnos y podremos celebrar como corresponde lo que hemos logrado como una gran comunidad que somos: GIGAPP. Por ahora, solo gratitud por ser parte de esta aventura que iniciamos el año 2010 y que, esperamos, poder seguir ofreciendo en los próximos años.

Que así sea.

Santiago de Chile y Madrid España.

Diciembre de 2020.

GOBERNANDO EL FUTURO...



CHARLAS MAGISTRALES Y PONENCIAS



CHARLA MAGISTRAL

## TECNOLOGÍAS DEL *EXPERTISE* Y EL FUTURO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

---

**Beth Simone Noveck**  
Directora The GovLab, NYU- Estados Unidos.  
Miembro Comité Científico GIGAPP.

Charla magistral presentada en el VII Congreso Internacional GIGAPP.  
Escuela de Formación Ayuntamiento de Madrid. Plaza de la Villa, Madrid.

5 octubre 2016.

(Traducción de keynote al castellano)

Vídeo: <https://bit.ly/NoveckGIGAPP>

Gracias. Estoy realmente encantada de estar aquí. Es un momento muy emocionante para estar en Madrid, para las personas interesadas en la administración pública, las políticas públicas y las ciencias políticas y, en particular, en el impacto de la tecnología en la forma en que lo hace el Estado, su trabajo y en la forma en que el Estado colabora con los ciudadanos. En estos días es la semana de innovación gubernamental en Madrid, con este Congreso GIGAPP, con la Conferencia Internacional de Datos Abiertos. Ayer fue el lanzamiento del Laboratorio de Gobierno de la Universidad Autónoma de Madrid. Por ello Madrid es el lugar para estar y estoy muy honrada de estar aquí en esta semana.

Uno de estos grandes desafíos, y una de las cosas que estamos haciendo en The GovLab NYU (el Laboratorio de Gobernanza de la Universidad de Nueva York, donde estudiamos, investigamos y analizamos el impacto de la tecnología en el Estado) es el enfocarnos en la cuestión de cómo aumentar la velocidad y la agilidad con la que los funcionarios del gobierno obtienen el conocimiento experto (*expertise*), por lo que analizamos las formas en que la tecnología puede ayudar al gobierno a ser más inteligente, no solo con el uso de los datos, sino también con las personas.

Es por ello que hemos estado trabajando en un proyecto líder, que estamos implementando con gobiernos extranjeros en América Latina (Co-

lombia, Panamá, Argentina y con Brasil, en la ciudad de Río de Janeiro), donde estamos usando Internet para acelerar la velocidad con la que en el sector público se obtiene *expertise* en la gestión de la enfermedad zika, por lo que casi todas las semanas tenemos un conferencia virtual donde reunimos a personas para enfocarnos en un problema particular asociado a este tema. Por ejemplo, recientemente el tema era la basura y el agua, donde nos preguntamos cómo podemos ayudar a estos países a gestionar la basura más rápidamente. Así, el desafío básico que enfrentan los gobiernos, y hace reunimos a docenas de personas de todo el mundo, no es simplemente implicando a expertos en mosquitos o en Zika, o en salud pública, sino que es multidisciplinar e incluye a personas que trabajan en ciencia ciudadana, en nuevas tecnologías, con niños en edad escolar, etc. Al agregarlos para debatir (sobre la problemática de recoger la basura, por ejemplo, o reciclarla) reunimos a personas distintas en una conversación, con lo que esperamos conducir cambios en la forma y rapidez en la que esos gobiernos trabajan. Uso este ejemplo porque creo que es una las formas en que podemos ser más inteligentes y rápidos gestionando crisis, innovaciones y aprendizajes.

Antes de comenzar, quiero hablar de un problema y un desafío, porque parece (al menos en principio) que son muy buenas ideas las de obtener una mejor *expertise* en el gobierno y la de usar Internet para hacerlo. No obstante, estas ideas no son incontrovertibles. Para los estudiosos en políticas públicas, filosofía y las ciencias políticas, es una pregunta importante que debemos hacernos. Tal como Winston Churchill lo hizo hace muchos años, cuando indicó que el conocimiento experto (y los expertos) «deben ser accesibles, pero no dominantes (*«should be on tap but not on top»*)».

En esta línea, tenemos pues un conflicto percibido y un desafío entre la noción de democracia y la de *expertise*. Un conflicto que Harold D. Clark señaló también en su reciente libro, en el que se quejó de ello a través de lo que sucedió con Brexit en el Reino Unido. La idea que el *expertise* es una mala palabra la escuchamos constantemente en campañas electorales (ahora en los Estados Unidos de boca de personas como Donald Trump) y de otros candidatos populistas. Después de todo, si estamos viviendo en una democracia donde la misma debería ser gobernada por las personas, ¿cómo justificamos y cómo entendemos el concepto de lo que a veces se llama «tecnocracia»? ¿Cuál es el papel de 'los que saben'? ¿Cuál es la concepción actual de *expertise*?

Antes de sumergirme en el tema de la charla permítanme explicar esto, porque creo que en realidad esto no es un problema. Hay y ha habido en

los últimos 50 años muchas y fuerte quejas contra el concepto de *expertise* en las democracias. El *expertise* es una noción problemática dado que, por ejemplo, se argumenta que los expertos son débiles y corruptibles. Solo necesitamos pensar en los ejemplos de los experimentos médicos bajo el nazismo en Alemania, o en el caso Lysenko en la antigua URSS, en el uso de la ciencia durante la administración Bush en los Estados Unidos para negar la existencia del cambio climático. Por ello nos damos cuenta de que existe una relación muy controvertida entre el Estado y la ciencia.

Mientras existe el argumento de que los expertos son demasiado débiles y fácilmente corruptibles, está también el opuesto, el argumento de que son demasiado fuertes, que son 'demasiado elite', lo que los hace antidemocráticos, no son lo suficientemente 'populistas', o que ponen demasiado énfasis en el procedimiento. Creo que hoy en día hay muchas personas también que critican fuertemente que la fiabilidad en los expertos se centra demasiado en lo racional, es ser demasiado mecanicista, no es lo suficientemente compleja, en el sentido de la forma en que los expertos y los *think-tanks* convencionalmente han hecho su trabajo. Es decir, la idea que «la política pública A conducirá al resultado B, que conducirá a los impactos C». Hay una queja (creo) justificada de que es demasiado predecible, ordenado y determinista, y que ello reprime la cultura de innovación y experimentación.

Algunos de ustedes habrán leído al científico social estadounidense Philip E. Tetlock (estoy segura de que su trabajo ha sido ampliamente traducido), quien escribe mucho sobre *expertise* y juicio político (*political judgment*). El sumario de su trabajo podría resumirse en la idea que «un mono es tan bueno como un experto» y donde, esencialmente, una persona con un doctorado no es mejor que un mono al momento de predecir resultados, cuando de política se trata. No estoy haciendo justicia a un trabajo más sofisticado, pero esencialmente nos dice que el *expertise* no es muy útil.

Así que ahora permítanme decir que creo que este conflicto que hemos planteado durante mucho tiempo entre la *expertise* y la democracia, no es apropiado. Se deriva de una falsa dicotomía, un falso conflicto entre ciudadanía y *expertise*, entre democracia y ciencia. Creo que esto ya no es el caso en la era de Internet. La verdad es que todos los ciudadanos poseemos *expertise*. Todos los ciudadanos tenemos conocimiento, un *know-how*, es simplemente que hoy por hoy carecemos de los diseños institucionales que nos permitan aprovecharlo.

Permítanme poner un ejemplo de esto, de varios que existen. Se trata de un proyecto que comenzó hace unos años en un Departamento de

Bomberos en los Estados Unidos, en el que esencialmente sólo teníamos un Panel de datos abiertos. Bajo este servicio, si llamas a emergencias (en los Estados Unidos) y dices «estoy teniendo un ataque al corazón», gracias a los datos abiertos, las personas que están registradas reciben ayuda temprana con un mensaje de texto. Si es el caso, «Dios no quiera que tengas un ataque al corazón», recibes información y ayuda, para realizar reanimación cardiopulmonar RCP, solicitar el desfibrilador, en definitiva, recibes ayuda para salvar la vida, pues con cada minuto menos que se tardes en recibir esta ayuda, aumenta la esperanza de vida en un 50%. Tienes el gobierno tradicional, pero cuando el proyecto se inicia y agregas ciudadanos con teléfonos celulares, gracias al uso del *open data* tienes de repente un servicio de respuesta temprana que se parece a esto que he indicado.

Este tipo de iniciativas ya no son exclusivas de los Estados Unidos. Ahora en el Reino Unido hay un proyecto llamado «Buen Samaritano» (*Good Sam*), que fue iniciado por un médico que hace lo mismo. Es decir, utiliza la tecnología para aprovechar la experiencia experta, una habilidad específica de las personas que están capacitadas en el uso de reanimación cardiopulmonar RCP, o para ayudar a las personas que tienen un accidente. Este es el punto. Gracias a Internet y gracias a técnicas realmente nuevas en la ciencia de datos, tenemos la capacidad de hacer más visible y buscable lo que la gente sabe, por lo que todos estamos interconectados.

Por otro lado, todos nosotros como académicos tenemos un perfil curricular o resumen biográfico en línea. Si entramos en el sitio web de nuestra universidad, nos habla de dónde nos formamos y de cuántos artículos hemos escrito. Como académicos, nuestras credenciales son muy fáciles de encontrar. Pero ahora también hay lugares donde, además de nuestros artículos y referencias, podemos encontrar información sobre las experiencias que tenemos. Ayer por ejemplo me mantuve despierta la mitad de la noche, por el desfase horario *jetlag*, escuchando un audio libro en el sitio de libros electrónicos de Amazon Audible, y al final del libro (muy bueno y recomendable, por cierto) me dieron una insignia o acreditación (*badge*), un reconocimiento que dice «felicitaciones, se ha ganado el premio de la lechuza nocturna, por escuchar libros en madrugada». Ahora con ello, estoy 'altamente calificada' para escuchar libros en medio de la noche. Es un reconocimiento, no basado en mis credenciales, ni basado en el hecho que tengo estudios de una prestigiosa universidad, sino basado según mi *expertise* demostrado (no dormir mucho).

Otro ejemplo. Si soy un programador o programadora, puedo poner mi código en plataformas como Git-Hub y compartirlo. Y si soy un caza-progra-



madores, no buscaré información sobre si el programador candidato se graduó o no, tal vez me importa o no si se graduó de la Universidad de Madrid o del MIT, pero lo que como buscador de talento realmente me importa es mirar el código que el candidato ha alojado y compartido en Git-Hub.

Podríamos pensar por tanto que en los próximos años vislumbraremos un escenario en el que estaremos en mejores condiciones de mejorar el funcionamiento del gobierno, no simplemente a partir del uso de los datos (una historia que nosotros llegamos a comprender mejor en los últimos tiempos, sobre el concepto de datos abiertos). Los datos abiertos van a cambiar la forma en que gobernamos y la forma en que tomamos decisiones. Somos bastante buenos en este punto y entendemos que necesitamos abrir los datos.

Donde aún no somos muy buenos es en saber cómo usar los datos para cambiar la forma en que hacemos las cosas en el gobierno. Tenemos ya estas excelentes políticas de datos abiertos, pero aún faltan muchos años para que cambiemos la forma en que el gobierno ejerce su día a día. Solo para dar un ejemplo. En los Estados Unidos tenemos una sola ciudad en este momento (al menos la última vez que lo revisé) que está utilizando los datos sobre enfermedades transmitidas por alimentos, para cambiar la forma en que se calendarizan las inspecciones sanitarias a los restaurantes. Cada ciudad utiliza una lista a, b, c, d, e inspecciona los restaurantes, y esta forma de hacerlo implica un proceso muy lento. Ahora la ciudad de Chicago desarrolla un nuevo modelo predictivo y con el uso de los datos abiertos se logra «adivinar» dónde es más probable que ocurran las enfermedades transmitidas por los alimentos, y con ello se cambia la forma en que realizan sus inspecciones. Ese es el futuro en el uso de los datos, que recién comienza a implementarse.

Pero esta es solo una parte de la historia, se trata de la dimensión asociada a la transparencia, y que entendemos todos intuitivamente bastante bien. Pero el resto de la historia de los datos abiertos tiene que ver con la participación y colaboración.

Creo que como países y sociedades hemos hablado al respecto. Creo que sabemos que siempre hemos aspirado a ello, y que tenemos leyes para consultar con los ciudadanos, pero no creo que hayamos hecho un buen trabajo hasta ahora para comprender cómo las tecnologías podrían cambiar estos procesos. Ahora hemos trasladado en línea el proceso de preguntar a las personas cómo se sienten acerca de una política pública, por lo que hemos tomado el típico sondeo activo y lo hemos cambiado a cosas

como peticiones electrónicas, como lo hacen en el Reino Unido, o *We the People* en los EE. UU., donde le preguntamos a la gente qué opina o cómo se siente acerca de la política pública.

Y escuchamos de los norteamericanos lo que sugieren, y lo que la gente sugiere, por ejemplo, es que la Casa Blanca debería construir una Estrella de la Muerte. Otra petición es la de deportar a Justin Bieber (risas). Aunque interesantes, porque ponen temas destacados, estas peticiones no son algo útil para la acción del gobierno.

Ahora estamos viendo ejemplos de relacionarse realmente con las personas en torno a sus habilidades, conocimientos y experiencia. El caso de Sao Paulo Abierto no es sólo un ejemplo en línea, es también un ejemplo offline. Sin embargo, se necesita de tecnología para coordinar la nueva escuela de capacitación del servicio civil en Sao Paulo, que basa su trabajo en la idea de que los servidores públicos no tienen todo el *expertise* y conocimiento sobre la tecnología. Para poner en marcha esta idea de capacitación del servicio civil, hagamos lo inverso, que la gente capacite a los funcionarios públicos y no al revés, y con ello aprovechamos las habilidades de las personas y sus saberes respecto de cómo funciona la gestión.

También se ha hecho uso de la tecnología para implicarse con las personas, para pedirles sus ideas, aquí en Madrid y en otros lugares, donde se les pide a las personas conocimientos específicos sobre cuestiones de política pública difíciles, para saber por ejemplo de qué forma redactamos una ley de transparencia, o qué tipo de herramientas y de políticas públicas deberíamos usar para la prestación de servicios, para gobernar mejor, por ejemplo, un lugar como París.

Así que comencé mucho a hacer este trabajo construyendo un proyecto. Hace 10 años que construimos un sitio web para conectar a los científicos con la oficina de patentes en los Estados Unidos y más tarde en el Reino Unido, Japón y Corea y en otros lugares donde han estado experimentando con esta idea de usar realmente nueva tecnología para interactuar con la comunidad científica, para mejorar la forma en que examinamos las patentes. Después, en 2011 el gobierno de los Estados Unidos creó un sitio web (que no es muy conocido), llamado [challenge.gov](http://challenge.gov), en donde 450 agencias federales están planteando problemas difíciles, pidiendo al público que participe, dando a saber que hay un desafío allí, y donde preguntamos a las personas sobre las mejores formas de resolver problemas complejos, soluciones que podemos acelerar a través de la innovación y las nuevas tecnologías y, por lo tanto, mejorar la forma en que el gobierno cumple, por ejemplo, con sus políticas educativas. Hay cientos de estos de-

safíos allí. (Como nota, indicar que no hay investigaciones sobre el impacto de estos desafíos. Hay todo un mundo de disertaciones esperando y artículos esperando a ser escritas sobre este tema).

La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria ha pedido este año, dada una convocatoria de propuestas lanzada en enero pasado lo siguiente: «díganos cómo podemos utilizar el *crowdsourcing* para mejorar la forma en que hacemos nuestro trabajo de gestión de la seguridad alimentaria en Europa». En el Reino Unido se ha hecho algo muy similar. En definitiva, con el *crowdsourcing* se trata de que queremos relacionarnos con las personas no sólo sobre cómo se sienten o piensan, sino también sobre lo que saben.

Sin embargo, el gran desafío que plantearía aquí al hacer este trabajo es lo que llamo el desafío de la convocatoria abierta (*open-call*), es el problema de decir: «Hola, ¿hay alguien por ahí que pueda ayudar?». Sin embargo, las llamadas generales y abiertas son un mecanismo muy pobre para aprovechar lo que la gente ahora sabe. Por ejemplo, el motivo por el cual funciona la iniciativa *PulsePoint Respond* es porque apunta e identifica a personas precisas, con una habilidad específica. Si está teniendo un ataque cardíaco y no conozco la RCP o cómo usar un desfibrilador, entonces no le soy muy útil al paciente y, francamente, si no tengo *expertise* para ayudarla, yo no quiero saber cómo se siente tener un ataque cardíaco y si está teniendo un ataque al corazón.

Dentro del gobierno, necesitamos más esa capacidad de identificar y saber dónde están los buenos samaritanos «good sams». Mark Wilson usa una expresión que me parece muy divertida (ni siquiera la entiendo bien, pero él dice que nunca estás a más de cinco metros de una araña. Tal vez sea un hecho, no sé, si miras a la izquierda o a la derecha, aparentemente hay una araña cerca de ti). Usando la misma analogía, nos figuramos que en las ciudades las personas no están más de 200 metros de distancia un médico, enfermera, paramédico o alguien dispuesto a poner una vía de aire o a hacer un CPR. El problema es cómo alertar a esas personas y ofrecer servicio de atención de emergencias de proximidad. Si te sientas en un pub en Inglaterra, es probable que en algún lugar de ese bar haya alguien que tenga experiencia médica. Todo lo que precisamos es saber cómo encontrar ese talento oculto y ponerlo a la vista.

Pero es muy difícil hacer eso ahora, sobre todo cuando para ello usamos procesos participativos que son *de talla única* y para todos, ignorando la diversidad de *expertise*, con la misma forma de participación ciudadana para todos y con procesos diseñados para una participación masiva, referéndums de votación y similares, y sin el uso de tecnología (particularmente

nuevas técnicas de ciencia de datos) para verificar o certificar realmente lo que la gente sabe.

El resultado de eso es un problema cultural asociado al gobierno. En el gobierno no somos muy buenos haciendo preguntas. Cuando serví en la administración del presidente Obama había herramientas para hacer esto. Eran nuevas plataformas, como Quora, Yahoo Answers, Google Answers, algunas de las cuales ya no existen más, pero hoy día podemos usar este tipo de tecnologías. Si soy programador de computadoras o si soy fotógrafo o jardinero, estaré muy acostumbrado a conectarme en línea, a un lugar como *Stack Exchange* o similar, hacer una pregunta específica, y en cuestión de segundos obtener una respuesta. Por tanto, tenemos (en el sector público) el desafío de procurarnos estructuras institucionales que nos permitan hacer esto.

En contrapunto, ya sea en Europa o en los Estados Unidos, usamos lo que se llaman comités asesores, formamos un comité de expertos, con credenciales elegantes, y los llevamos a una capital (como Madrid o Washington o Bruselas), y se reúnen en una sala de conferencias y hablan, y al final se produce un documento PDF o libro blanco que conduce a un informe técnico, producto que es muy diferente del mundo en línea, en el que haces una pregunta y obtienes ayuda rápidamente. Es muy diferente de esta idea de «necesito RCP y lo necesito ahora mismo. Mañana no necesitare RCP, necesitare algo más y al día siguiente otra cosa más».

Esta es la cultura de encontrar *expertise* más ágil y rápidamente (no puedo darme el crédito del término *crowdsourcing* inteligente (*wise crowdsourcing*)), el crédito es de un colaborador temporal de NESTA en Londres, que escribió un blog maravilloso llamado «Crowdsourcing Wisely». Fue sobre esta idea, que necesitamos ir más allá de la idea de la convocatoria abierta al uso de la tecnología y basado en las masas, para pensar cómo hacemos este tipo de acción focalizada, sobre cómo realmente creamos instituciones que sean cultural, legal y técnicamente viables, y que nos permitan conectar con esa *expertise*, (donde sea que se esté en la sociedad).

Entonces, imagínese si pudiéramos encontrar a la persona con el *expertise* adecuado cuando nos enfrentamos a un entorno de crisis. Imaginemos que podemos encontrar a la persona que ha vivido en África Occidental, imagínese si podemos encontrar a la persona que realmente trabajó en otra pandemia. Así que esto es lo que hacemos en The GovLab ahora con el proyecto de zika (que está ejecutando María Paz Hermosilla), pero la forma en que funciona ahora es que María hace todo el trabajo, saliendo y buscando a las personas, encontrándolas e invitándolas, y luego invitando

a las personas a invitar a otras personas, etc. Hacemos mucho trabajo de curación de forma personal y manual.

Pero existe la oportunidad tanto de hacer eso como de automatizar más ese proceso utilizando tecnología, que nos permita unir la experiencia para unir a las personas con las oportunidades de participar de nuevas maneras. En el sector privado, a este proceso se le llama a veces análisis de personas (*people analytics*), es el uso que los recursos humanos hacen de la ciencia de datos para descubrir qué saben los empleados, para organizar mejor la forma en cómo se trabaja. Y esta oportunidad existe ahora también para el sector público, para hacer el mismo tipo de investigación, y para trabajar en equipos.

Por ejemplo, ahora hay esfuerzos para catalogar la *expertise* de todos los que trabajan en el Ministerio de Salud en los Estados Unidos. Hay 100.000 personas que trabajan en ese Ministerio y hasta muy recientemente nadie sabe quiénes son. No sabemos, literalmente, quién trabaja allí. Hay siete sistemas de información diferentes que gestionan los recursos humanos, pero las personas tienen 'títulos' (como subdirector y asistente, secretario) y realmente no sabes lo que la gente puede hacer.

Esta cuestión lleva a desafíos reales. Ahora estoy trabajando con el Servicio Nacional de Salud NHS en el Reino Unido que tiene el mismo problema. Tienen muchos datos, y muchos más datos abiertos y accesibles, pero no saben quién puede usar esos datos, no saben quién tiene *expertise* en el uso de datos en toda la organización. No saben quién sabe de estadística o informática. Solo saben que en todo el NHS de Inglaterra alrededor de 150 personas, cuyo título es 'analista', cuyo título tiene algo que ver con la analítica de datos. Sin embargo, hay muchas más personas con habilidades cuantitativas (si tan solo pudieran encontrarlas...). El desafío que enfrentan es cómo examinar los dispositivos médicos y los medicamentos más rápido. Ellos saben cómo hacerlo hoy, cuando ven un dispositivo médico tradicional, ya sabes; un desfibrilador cardíaco, un dispositivo médico típico; pero se trata de dispositivos médicos o aplicaciones. Ahora los dispositivos médicos han cambiado, muchos se imprimen en 3D e involucran nuevas tecnologías y no saben dónde encontrar a las personas en el servicio civil para revisar esos dispositivos médicos. Ahora están construyendo una plataforma para poder hacer eso.

Entonces, ese es un tipo de fenómeno muy típico en el gobierno, por lo que parte de esto se está desarrollando de manera algo lenta. Se llama el Proyecto de Perfil Expertos del HHS, y espero que dentro de los próximos 6 meses hayan implementado este esfuerzo, para adaptar mejor su propia *expertise* a los problemas.

Sin embargo, no solo nos enfocamos en el sector público en usar la tecnología para indexar las credenciales de los expertos. En el caso de HHS es cosa de qué grados tienes en ciencias biomédicas. En el Banco Mundial, por ejemplo, están creando un índice de las habilidades de todas las personas que trabajan en el Banco Mundial. No solo sus credenciales, sino también su experiencia (quién trabajó en qué país, en qué tipo de proyectos ha trabajado) para poder lograr que las personas puedan trabajar en los problemas de la pobreza mundial. Así que lanzaron este proyecto el año pasado, y está dirigido por un francés que fue un filósofo y que escribió libros sobre Diderot (es muy apropiado que un experto académico sobre la enciclopedia, la enciclopedia original del siglo dieciocho, ahora esté haciendo gestión del conocimiento y TI para el Banco Mundial en el siglo XXI). Aquí todo está muy bien conectado, pero el proyecto inicial no funcionó muy bien, pues nadie usaba esa plataforma. Entonces comenzaron con un número de teléfono, una mesa de ayuda (*help-desk*). Así que ahora se llama a la mesa de ayuda y alguien más usa una base de datos para encontrar los expertos que desea en el Banco Mundial y con ello el proyecto es ahora bastante exitoso.

En The GovLab, hemos escrito algunos estudios de caso informales sobre algunos de estos ejemplos de análisis de personas en el sector público, sobre la capacidad de enfocar este tipo de conocimiento que ponemos en marcha un sitio web llamado [smarterstate.org](http://smarterstate.org). Estamos realmente entusiasmados con esta capacidad de hacer un mejor trabajo, al apuntar primero a los funcionarios públicos y en segundo lugar, creo que como un próximo paso, apuntar hacia los ciudadanos.

Entonces surgen sitios web internacionales para catalogar el conocimiento entre expertos agrícolas, o sobre *expertise* de ballenas en Inglaterra, donde crearon un sitio para catalogar el nivel de experiencia que tienes al comenzar. También sobre empresa para el manejo de la enfermedad de Alzheimer, o del control diabetes en su comunidad, tomando conocimientos prácticos con el fin de ayudar a resolver problemas específicos.

Debo agregar que algunos de estos proyectos han tenido muchos problemas y de hecho están fallando. Y de nuevo planteo eso aquí porque es un conjunto muy interesante de preguntas de investigación, sobre cuáles funcionan y cuáles no y por qué, y sobre cómo podemos hacerlas mejor. Creo que es un conjunto muy interesante de preguntas de investigación. Se trata en muchos casos, creo, de servidores públicos muy bien intencionados que nunca antes han creado un sitio web, tratando de construir un sitio web demasiado elegante, con demasiado dinero que obtuvieron de Cisco.

Al tratar de hacer demasiado y demasiado rápido y el proyecto se paralizó, pero esa es otra historia para otro día y otro estudiante que escribe otra disertación sobre por qué ese proyecto no funcionó y cómo hacer que el próximo sea realmente exitoso.

Por eso quiero cerrar con esta reflexión, en cómo llegamos realmente de aquí para allá, en cómo creamos lo que la erudita Susan Moffitt llama una 'burocracia participativa' en la que podemos involucrarnos, y aprovechar los conocimientos de los ciudadanos y funcionarios.

Lo primero es reconocer que obviamente se trata de un cambio cultural. Se trata de la voluntad de confiar en que la *expertise* está ahí, para que las personas participen de manera significativa y útil y que puedan participar de maneras que impliquen hacer cosas concretas, como por ejemplo realizar RCP (reanimación cardiopulmonar), ir a una escuela para enseñar ciencia a los niños, recoger la basura para evitar que Zika, etc.

Tendemos a pensar en el compromiso (*engagement*). Se trata de esas cuestiones de política pública cuando vemos muchos ejemplos de una mejor creación conjunta en torno a la prestación de servicios que se tratan tanto de involucrar a las personas.

Tenemos que hacer esto posible. En el caso de los EE.UU. tenemos que hacer leyes que realmente hagan que este tipo de compromiso (*engagement*) sea legal y posible. Hoy en día, es literalmente ilegal hacer esto, debido a nuestras leyes sobre comités asesores federales, que hacen imposible esto. En otros lugares, no tenemos leyes para ordenar o crear un marco para la implicación de actores fuera del gobierno, y necesitamos ese marco legal. En lugares como España, necesitamos un marco legal para la colaboración (*engagement*), potencialmente para alentar este tipo de colaboración, no en clave corporatista, en la forma en que lo hicimos en 1945 y 1950 (hablamos de los grupos de interés como iglesia, sindicatos, etc., en definitiva, organizaciones que representan intereses), sino en cómo creamos leyes para favorecer la colaboración y crear las herramientas que lo hacen posible. Necesitamos más colaboración del sector público y privado, para crear las herramientas que hagan esto posible.

Asociada mi afición por escuchar libros por la noche, Mozilla tiene un proyecto llamado proyecto de insignias abiertas (*open badges project*) que trata de permitir la validación electrónica de este tipo de credenciales o insignias digitales. En NYU por ejemplo, si vas a nuestra escuela de estudios profesionales (un tipo de escuela de adultos a la que vas, por ejemplo a aprender italiano por la noche o aprendes a escribir un guión), te dan solamente una insignia digital (ya no dan un pedazo de papel). Es una insignia

cuyo diseño permite colgarlo en la pared si la imprimes en casa, así que no tuvimos que gastar dinero en la impresión. Más allá de ello, lo que hace es permitir que este *expertise* sea más buscable y hallable en internet. Hay fundaciones como Lumina que están invirtiendo al tratar de construir esta infraestructura, para hacer que las insignias de *expertise* de los trabajadores sean más visibles y buscables en internet.

Lo que va a impulsar este movimiento no tiene nada que ver con lo que nos importa en cuanto a valores. Lo que lo impulsará es el interés de los sectores público y privado. Si eres Google, por ejemplo, no te importa que alguien tenga un título universitario. Te importaría saber lo que saben hacer y validarlo (como empleador o plataforma), por lo que necesitamos estos mecanismos digitales para una mejor búsqueda y focalización de esa experiencia en esa infraestructura, que será rentabilizado por el sector privado y que debemos aprovechar para el sector público. Tendremos por tanto que hacerlo de manera tal que funcione para el interés público y para la misión pública. No podemos limitarnos y usar sólo LinkedIn, plataforma que se ha creado para obtener trabajos de clase media para personas de clase media. Debemos por ejemplo crear plataformas como Novagob. En The GovLab hemos estado experimentando con la creación de una plataforma que llamamos la red de innovadores, que está diseñada para identificar y relacionar personas con una experiencia del sector público, particularmente en innovación. Los invito a registrarse en la red de innovadores <https://networkofinnovators.org/>. Necesitamos construir cosas que en realidad estén diseñadas para propósitos públicos.

Y, sobre todo, como investigadores (y aquí es donde cierro) nos corresponde investigar más, para hacer experimentos sobre lo que funciona, por lo que cuando el Banco Real lanza su plataforma de búsqueda de habilidades, tiene un impacto en cómo abordar la pobreza. O cuando HHS Salud y Servicios Humanos finalmente implementen su sistema experto, cambiará la forma en que se examinan los dispositivos médicos y cuál es la diferencia entre lo que están haciendo y, por ejemplo, con lo que nuestro ministerio de medio ambiente acaba de comenzar a hacer. Ellos han dicho «no queremos encontrar a los expertos, lo que haremos es publicar los proyectos y dejar que los expertos encuentren los proyectos». Entonces, ahora el Ministerio de Medio ambiente puede publicar un proyecto y puede decir «Estoy buscando personas con experiencia en ciencia de datos» o «saber algo sobre el agua» o lo que sea. Y luego se supone que la gente debe buscar el proyecto y decir «Me gustaría trabajar en él», Toca investigar cuál de estos diseños funciona mejor. Necesitamos pensar en cómo hacemos esto y cuál



es el impacto en las organizaciones, en la industria, sobre la dinámica organizacional, sobre cómo se crean los equipos y, en última instancia, sobre cómo resolvemos los problemas.

Por lo tanto, tenemos que estar dispuestos, como individuos e investigadores, a presentarnos a nosotros mismos ahí afuera. Pero en el mundo académico esto no es algo nuevo. Estamos muy acostumbrados a 'presumir en línea': «Mire mis artículos, mire mis credenciales, mire lo que sé». Pero necesitamos que todos estemos dispuestos a decir de manera coherente, respetando sentimientos y privacidad, «esto es lo que sé y esto es en lo que soy realmente bueno». Entonces, tal vez es que tienes un doctorado en política pública, pero tal vez también sabes también cómo hacer un RCP o tal vez podrías enseñarle álgebra o geometría a un niño de escuela. Cuanto más usemos estas herramientas, más visible haremos lo que sabemos y podremos hacer lo que me gusta denominar «un Tinder para el gobierno», a saber, no es la capacidad de unir personas para una cita y otras cosas, sino la capacidad de igualar la oferta de experiencia que tenemos dentro de la sociedad con la demanda de esa experiencia en las instituciones públicas.

Mientras sigamos confiando simplemente en la estrategia del *open call*, nos encontraremos con resistencias contra la participación ciudadana, y no cambiaremos las cosas hasta que en los próximos años comencemos a adoptar el uso de nuevas tecnologías para enfocarnos en lo que la gente sabe, y en coordinar, curar y crear esas coincidencias entre problemas y la gente. Yo diría que esa es la forma en que nos moveremos de un mundo, y pasaremos de un mundo en el que tenemos ya un buen avance de los datos (datos.gov) hacia un mundo donde crear con la gente (people.gov).

Gracias.



CHARLA MAGISTRAL-PONENCIA

## ¿CÓMO SE GOBIERNA EL FUTURO?

---

**Daniel Innerarity Grau**  
Catedrático de filosofía Política e investigador Ikerbasque  
Universidad del País Vasco.

Charla magistral presentada en el X Congreso Internacional GIGAPP.  
Medialab Prado/UC3M. Madrid.  
24 septiembre de 2019.

(El texto que se presenta aquí es una versión mejorada  
que es un anticipo del libro  
«Una teoría de la democracia compleja» publicada  
por Galaxia-Gutenberg a comienzos de 2020).

Vídeo charla magistral: <https://bit.ly/InnerarityGIGAPP>

Nuestras sociedades están «consumiendo» su futuro de una manera insostenible (Cullen, 2014). Desde un punto de vista ecológico, demográfico, financiero, somos sociedades distraídas en el tiempo presente, incapaces de tomar en suficiente consideración el futuro, tal como lo están exigiendo las actuales circunstancias. Esta dificultad de relacionarse con el propio futuro es una de las causas que explica el triunfo de la insignificancia en las actuales democracias mediáticas, nuestra insistente distracción sobre el corto plazo.

Las malas actuaciones imponen costes de largo recorrido –en materia fiscal, medioambiental o social– y reducen la capacidad de aquellos que vivan en el futuro a la hora de tomar sus propias decisiones. Hay decisiones irreversibles, daños irreparables, decisiones por cuyo impacto negativo nadie podrá dar cuentas. Los gobiernos tienen que tomar decisiones que no solo distribuyen costes y beneficios entre diferentes sectores y grupos vivos, sino que implican también largos periodos de tiempo –a veces más allá del tiempo de poder legítimo del que disfrutaban en virtud de un determinado intervalo electoral– e incluso afectan también a varias generaciones. Si un gobierno solo presta atención a los actuales problemas e ignora

aquellos que son solo latentes, terminará exacerbando los problemas cuya resolución han de abordar quienes decidan en el futuro. Los gobiernos de mañana se enfrentarán a mayores problemas fiscales, medioambientales y sociales y verán reducida su capacidad de ocuparse de su futuro respectivo. El asunto también puede divisarse desde el presente hacia las deudas contraídas en el pasado: muchos políticos se encuentran con cantidad de problemas que tienen que ver con la cortedad de miras de sus predecesores (infraestructuras deficientes, fallos en el sistema educativo, baja productividad, obesidad, polarización, envejecimiento de la población, desarrollo urbano caótico o fragmentado, degradación medioambiental, problemas de deuda pública...). No puede haber una verdadera democracia donde no se establezca una cierta concordancia entre los que deciden y los afectados por las decisiones, es decir, entre el presente y el futuro.

La política actual padece un gran déficit de capacidad estratégica; nuestros políticos son administradores aplicados que trabajan en un horizonte temporal muy corto y ceden con frecuencia a la tentación de desplazar las dificultades al futuro a costa de las siguientes generaciones. La causa fundamental de este olvido del futuro es la misma estructura electoral de nuestros sistemas políticos y la falta de incentivos de un sistema en el que las elecciones sucesivas fuerzan a los elegidos a responder a los movimientos rápidos de la opinión pública. El presente ejerce sobre los electos una presión incomparablemente mayor que el futuro.

El modo como el calendario electoral segmenta el proceso político no favorece la adopción de políticas cuyos posibles impactos llevarán mucho tiempo (Majone, 1996). Hay una discrepancia entre el tiempo necesario para abordar problemas complejos y los imperativos electorales, un desajuste entre el tiempo requerido para afrontar los principales problemas sociales y la frecuencia de las elecciones, lo que incentiva políticamente a diferirlos. El ciclo electoral es demasiado corto comparado con el tiempo que sería necesario para abordar alguno de nuestros principales desafíos. Problemas de largo plazo como la demografía, la pobreza, el cambio climático, la deuda pública, la energía, el sistema de pensiones o el aumento de los costes del sistema sanitario no se pueden adaptar a las estrecheces de un periodo de gobierno de cuatro años. Parecen incompatibles las elecciones frecuentes y la atención al largo plazo.

Debemos relacionarnos con el futuro de otra manera, más estratégica y menos oportunista, convirtiendo a la política en una reflexión colectiva en torno al futuro y su configuración democrática. Hay bienes comunes que sólo se pueden asegurar articulando medidas inmediatas con el largo plazo: el

medio ambiente, la paz, la estabilidad institucional, la sostenibilidad en general... Su gestión requiere cambios a nivel individual, colectivo e institucional para incluir en nuestras consideraciones y prácticas una perspectiva temporal más amplia. Hay que volver a situar al futuro en un lugar privilegiado de la agenda de las sociedades democráticas. El futuro debe ganar peso político.

El problema estriba en que el futuro es políticamente débil, ya que no cuenta con abogados poderosos en el presente, y son las instituciones las que deben hacerlo valer. Una primera exigencia de la responsabilidad respecto del futuro consiste en ir más allá de la lógica del corto plazo, levantar la vista por encima del detalle o la ocupación de lo urgente. Tomarse el futuro en serio exige de entrada introducir el largo plazo en las consideraciones estratégicas y en las decisiones políticas. La complejidad de nuestras sociedades nos obliga de hecho a extender los escenarios futuros que hemos de tener en cuenta para nuestras actuales decisiones y planificaciones.

El futuro se ha convertido en un problema en las sociedades contemporáneas, quizás nuestro mayor problema, pero tal vez también la vía de solución para proceder a una reforma de la política. Nuestro mayor desafío consiste en volver a pensar y articular en la práctica la relación entre conocimiento, acción y responsabilidad. Tenemos que proceder a una relegitimación de nuestras intervenciones en el futuro, de nuestras condiciones de producción de futuro, en los nuevos escenarios sociales de una mayor complejidad, incertidumbre e interdependencia.

Con los debates acerca del cambio climático, la energía nuclear, la ingeniería genética, la gestión de los riesgos financieros, el futuro ha irrumpido en la política del presente. Esto quiere decir que las decisiones políticas se han salido ya del clásico marco de referencia espacial y material. Para la conducción de ese debate ya no valen las clásicas instituciones que diseñaron el futuro de las democracias liberales: ni la ciencia determinista, ni la economía que tiende a ver el futuro como un recurso más, ni el derecho que entiende la justicia como el resultado del contrato entre los contemporáneos y carece de instrumentos para anticipar los derechos de quienes vienen después. Ninguno de estos sistemas está, hoy por hoy, equipados con los procedimientos entender y regular un ámbito temporal en el que el futuro juega un papel decisivo.

La gobernanza intertemporal consiste en una cultura política y un diseño institucional que estimula la decisión motivada en el largo plazo, protege los intereses futuros, mejora los instrumentos de previsión y promueve la solidaridad intergeneracional. Podríamos llamar «gobernanza anticipatoria» (Fuerth y Faber, 2012) a la capacidad de los políticos electos y del sistema político

en general de mirar hacia delante, imaginar, pensar estratégicamente y transformar. La gobernanza sostenible debería poder modificar las presiones sobre el sistema político de manera que los intereses más inmediatos no sean tan priorizados a expensas del bienestar futuro de la sociedad.

La dificultad del asunto procede de que hay que distribuir los costes y beneficios no ya entre sujetos contemporáneos con distintos intereses sino entre quienes viven en distintos tiempos. Para el sistema político es especialmente complejo gestionar aquellas relaciones entre el presente y futuro (esos peculiares «*non-simultaneus exchanges*») que implican una ventaja a largo plazo, pero un coste aquí y ahora. Las asimetrías electorales surgen en cuanto hay que realizar algo que no disfrutarán quienes lo costean: reformas, subidas de impuestos, regulaciones... Desde este punto de vista, la sostenibilidad implica fortalecer la voz de quienes están pobremente representados y restringir el poder de los sobrerrepresentados.

La advertencia de hasta qué punto nuestros sistemas políticos están atrapados en dinámicas insostenibles ha puesto en marcha debates y propuestas para fortalecer las instituciones, procesos y sistemas de decisión de manera que puedan hacer frente a las cuestiones inter-temporales. Hay iniciativas que pretenden crear instituciones explícitamente centradas en el futuro y otras cuya intención es animar las instituciones actualmente existentes a que adopten una perspectiva más de futuro.

Para corregir el presentismo hay iniciativas como los dispositivos de compromiso («*commitment devices*»), instrumentos políticos para conseguir que los individuos, las organizaciones y los gobiernos, contra su posible miopía u oportunismo, mantengan su determinación de actuar según el curso de acción y los fines acordados. Se trata con ellos de influir o limitar el comportamiento futuro con el objetivo de realizar los objetivos deseados frente a las posibles presiones para abandonarlos e incrementar los costes de oportunidad del comportamiento oportunista. Mecanismos como el establecimiento de objetivos políticos; fortalecer la legislación que exige a los políticos obrar de acuerdo con determinadas reglas, principios o procedimientos; establecimiento de instituciones para representar o proteger intereses futuros que se consideran importantes; negociar amplios acuerdos sobre políticas con implicaciones en el largo plazo; diseñar políticas y programas de modo que sean más difícilmente alterables en el futuro; limitar el margen de discreción gubernamental...

Estos procedimientos pueden en ocasiones tomar forma institucional, como los consejos de planificación, *think tanks*, comisiones de futuro, equipos de diseño estratégico, agencias de planificación, unidades de prospec-

tiva... En otras ocasiones se ha mostrado especialmente útil que los gobiernos establezcan objetivos de largo plazo, entre los que destacarían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

No estamos únicamente ante la decisión de cambiar de políticas, ni mucho menos ante la necesidad de una reforma administrativa; se trata de pensar y transformar la política o continuar con un sistema diseñado para un mundo que ya se fue.

## Referencias

- Adams, Barbara and Groves, Chris (2007). *Future Matters. Action, Knowledge, Ethics*. Leiden: Hill.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Birnbacher, Dieter (1988). *Verantwortung für zukünftige Generationen*. Stuttgart: Reclam.
- Bryan, Karlan and Nelson, Scott (2010). «Commitment devices». *Annual Review of Economics* 2, 671-698.
- Carey, John; Niemi, Richard; Powell, Lynda and Moncrief, Gary (2006). «The effects of term limits on state legislatures – A new survey of the 50 states». *Legislative Studies Quarterly* 31/1, 105-134.
- Constant, Benjamin (1997). *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*. Paris: Gallimard.
- Cullen, Miriam (2014). «Do governments suffer from political myopia? What is the problem and what can be done about it», en Jonathan Boston, John Wanna, Vic Lipski and Justin Pritchard (eds.), *Future-proofing the State: Managing risks, responding to crises and building resilience*. Canberra: ANU Press.
- Elster, Jon (1979). *Ulysses and the sirens*. Cambridge University Press.
- Fuerth, Leon and Faber, Evan (2012). *Anticipatory governance: Practical upgrades – Equipping the executive branch to cope with increasing speed and complexity of major challenges*. Washington DC: George Washington University Press.
- Hume, David (2007). *A Treatise of Human Nature*. Oxford: Clarendon Press.
- Innerarity, Daniel (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona: Paidós. (traducción inglesa: *The future and its enemies*. Stanford University Press, 2012).

- Innerarity, Daniel (2017). *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia-Gutenberg; (traducción inglesa: *Democracy in Europe. A Political Philosophy of the European Union*. Oxford: Palgrave MacMillan, 2018).
- Jacobs, Alan (2011). *Governing for the Long Term*. Cambridge University Press.
- Järvensivu, Timo (2012). «Four steps to a growing-free prosperous Finland». *Green European Journal* 3, 38-42.
- Jonas, Hans (1992). *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*. Frankfurt: Inser.
- Luhmann, Niklas (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlin, New York: de Gruyter.
- Lübbe, Hermann (1994). *Im Zug der Zeit. Verkürzter Aufenthalt in der Gegenwart*. Berlin: Springer.
- Majone, Giandomenico (1996). «Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions». *57 RSCAS Working Paper*, Florence: European University Institute.
- Posner, Eric (2007). «Agencies should ignore distant-future generations». *The University of Chicago Law Review* 74/1, 139-143.
- Reeves, Richard (2015). *Ulysses goes to Washington: Political myopia and policy commitment devices*. Washington DC: Brookings Institution.
- Stuart Mill, John (1966). *John Stuart Mill: A selection of his works*, ed. J. Robson. New York: Odessey Press.
- Tremmel, Jörg (2015). «Parliaments and future generations: The four-power-model», en Dieter Birnbacher and May Thorset (eds.) *The Politics of Sustainability. Philosophical Perspectives*, New York: Routledge.



CHARLA MAGISTRAL

INNOVACIÓN SOCIAL Y CAMBIO TECNOLÓGICO:  
EL FUTURO DE LA COPRODUCCIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Joan Subirats Humet  
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración UAB.  
Investigador IGOP Barcelona.  
Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

Charla magistral presentada en el VI Congreso Internacional GIGAPP.  
CCHS. CSIC. Madrid.  
1 octubre de 2015.

(Documento revisado por el autor en julio de 2019)

Vídeo: <https://bit.ly/SubiratsGIGAPP>

Ante todo, gracias a la Asociación GIGAPP, amigos de siempre, y toda la gente que ha tenido por idea esta magnífica iniciativa, que funciona desde hace años y que creo que es muy importante, (antes, durante una entrevista, le comentaba esto mismo a la Dra. Palmira Chavero).

Gracias a GIGAPP se tuvo la oportunidad y la visión de incorporar, en el momento preciso, el debate sobre cómo el gobierno abierto y las nuevas tecnologías afectaban al mundo de las administraciones públicas, obligándonos, de alguna manera a salir a todos los investigadores también de nuestras zonas de comodidad en las que más o menos estábamos instalados. En la sexta edición de este Congreso creo que se demuestra la consolidación de este espacio de investigación y reflexión, que también sirve de puente entre los investigadores de aquí –de España y Portugal– con toda la gente de América Latina.

El contenido de mi charla trata de algo en lo que estoy trabajando últimamente. Trata de los aspectos y los impactos que tiene internet en la forma tradicional de entender las políticas públicas. De hecho, en uno de los últimos libros que hice con Bruno Dente, que se llama «Decisiones Públicas» (Ariel, 2014), hay un *post scriptum* al final dedicado precisamente al

tema de los impactos de internet en el *policy-making*, esto es, en la forma de elaborar las políticas públicas.

La hipótesis de entrada es que ya no nos están sirviendo tanto los viejos conceptos, paradigmas, esto es, las formas tradicionales que teníamos de pensar y de analizar en torno a los problemas públicos, insertas en un escenario (por llamarlo de alguna manera, un escenario más fordista, más industrial, más clásicamente propio de las sociedades de los Siglos XIX y XX), que ahora se adapta más bien poco a la nueva realidad emergente.

El primer elemento para tratar es la referencia constante al tema de la crisis. A mí y a muchos más autores, no nos gusta hablar de crisis, sino que más bien nos gusta hablar de *cambio de época*, en el sentido de que la lógica del concepto crisis tiene una mirada más coyuntural, episódica y circunstancial. Como si pudiéramos de alguna manera imaginar que, una vez pasado este fenómeno de crisis, como aquel que tiene una gripe o una pequeña enfermedad), vuelve a recuperar las constantes que tenía antes y por tanto, no tenemos por qué replantearnos las preguntas, y simplemente hemos de modular nuestras respuestas. Es decir, si por ejemplo gastamos 100 desde siempre, pues como estamos en crisis gastemos esta vez 80 en vez de 100, pero con la convicción de que luego podremos volver otra vez a gastar 100, porque no tenemos por qué replantearnos las cuestiones y realidades que teníamos antes, porque no es más que una crisis, es algo de carácter episódico.

Los dirigentes políticos en España utilizan mucho este concepto de crisis y utilizan metáforas o una simbología que, admitámoslo, a veces hace reír bastante, como es por ejemplo la última metáfora del Presidente Rajoy: «estamos a punto de cruzar el Cabo de Hornos», que de entrada, es una imagen muy espectacular, pero no sé si el presidente sabe que hay una bahía en el Cabo de Hornos, que se llama Bahía Desolación, entonces a lo mejor resulta que en vez de salir, te quedas atrancado en la Bahía Desolación. Otro caso, el presidente de Cataluña, Artur Más, habla de que «estamos en el agua, pero ya vemos la playa» que es otra imagen similar a la idea de «salir del túnel». En realidad, cuando logremos llegar a la playa ya no estará el chiringuito, ni las toallas, y la arena tal vez nos la habrán cambiado. Esta metáfora, la idea de crisis episódica, da la impresión de que cuando salgamos del túnel, cuando crucemos el Cabo de Hornos, el paisaje será el mismo, y yo creo que *lo que está cambiando muy notablemente es el paisaje*, es decir, todo aquello que acompaña la reflexión y que es el mundo del trabajo, el mundo de las relaciones sociales, el mundo económico, la forma de actuar políticamente, en definitiva, *está cambiando todo*.

Esto, en mi opinión, es un elemento central y tiene que ver también con la importancia que le demos a lo que representa Internet.

Utilizando un ejemplo de un profesor canadiense, una posibilidad es entender que Internet no es más que una herramienta nueva, un martillo de última generación que nos han regalado y que nos sirve para seguir clavando los clavos de antes, pero más cómodamente - porque tiene el mango mejor, porque se adapta mejor, es más seguro como herramienta - y por tanto es un martillo que no nos obliga a cambiar de vida, sino que simplemente mejora nuestro trabajo. La otra alternativa es considerar, cómo hace este autor, que se trata de un país distinto. No quiere decir que sea mejor o peor el país, pero sí que los malos y los buenos de ese país son distintos a los malos y los buenos que antes teníamos, y que las formas de relación también son distintas. Si por ejemplo, yo viajo a Alemania, pues tendría que aprender un idioma distinto, y si me caso con una alemana deberé saber que el derecho civil alemán será distinto del derecho civil que funciona en mi país, así como las costumbres, la forma de comer, etc. Es decir, de hecho, me cambiará la vida vivir en Alemania, y –volviendo a nuestro ejemplo– no me cambiará la vida el hecho de utilizar un martillo nuevo.

Trasladando este ejemplo, se puede pensar que existen «organizaciones martillo» y «organizaciones Alemania». Para el primer caso, hay organizaciones que han incorporado nuevas herramientas (un nuevo martillo), siguen haciendo lo mismo, pero con un martillo nuevo. Por ejemplo, tendríamos el caso de un partido político que se plantea esta necesidad: «tenemos que estar en Internet, y vamos a fichar un *community manager*». Entonces tendríamos que para este partido político no cambia nada respecto de la forma de hacer previa, pero ya tiene su *community manager*. En cambio, hay partidos que son partidos conformados por *community managers*, situación que es un poco distinta, pues en este caso estos partidos hacen política *desde* Internet y no *con* Internet.

Esa realidad no implica solamente que sean más «digitalmente nativos», sino que sus estructuras organizativas, sus procesos de toma de decisiones, etcétera, están condicionadas e imbuidas por la lógica que implica Internet, que es más horizontal, menos jerárquica, que no exige una pertenencia única, ni un encuadre ideológico determinado, etc. Algo que en el mundo fordista no tendría ningún sentido porque la gente era de un partido, tenía una ideología y aceptaba una lógica jerárquica. En cambio, con nuestro ejemplo, estamos en un entorno digital en el cual somos al mismo tiempo productores y consumidores de noticias, con efectos sobre la acción política.

Esa idea por ejemplo que se utiliza para describir el «15-M» en los indignados en España o el «Paselibre» en Brasil o «Yo soy 132» o los «Paraguas Amarillos» en Hong Kong o «Gezi Park» en Estambul. En lugar de hablar de acción colectiva deberíamos hablar seguramente de *acción conectiva* porque los formatos de acción colectiva tradicionales no funcionan para describir esas nuevas realidades, que en muchos casos no son movimientos sociales, son *acontecimientos*. Esto es, si alguno de vosotros me pidiese información sobre dónde puedo hablar con el 15M, no le podré darle una dirección, pues no existe una dirección del 15M, ni tampoco un teléfono, ni un portavoz. Pero nadie puede dudar de que el 15M en tanto acontecimiento tuvo muchos efectos en la política española reciente.

Esto es algo que implica contar con una nueva concepción en relación con los temas de Internet y que es importante tenerlo en cuenta también desde el ámbito de la administración pública. Por ejemplo, en el mundo económico y productivo, hemos pasado de un mundo muy centrado en la industria y en la producción, a uno muy centrado en los flujos monetarios y en la financiación. Hoy en día el rico, el poderoso, es el que le deja el dinero al final al empresario, no el que produce, porque además el que produce está localizado territorialmente, tiene que pagar sus impuestos y el que le financia, no necesariamente. Por ejemplo, hay un enorme fondo de inversión que se calcula tiene cuatro veces el PIB de España, y que trabaja de manera global. Le hicieron una entrevista publicada en El País al responsable de ese fondo de inversión y le preguntaron ¿ustedes hablan con los gobiernos? y el responsable contestó: «obvio, diariamente, muchas veces». La respuesta parecía obvia, después de todo, cómo invertir en un país si no se sabe o habla antes de las condiciones, de la seguridad, etc. Tal como lo describió en su momento Charles Lindblom, se trata de la capacidad de los mercados de condicionar la acción política, pero en este caso, los grandes fondos de inversión lo hacen a escala global, no lo hacen a una escala nacional y estatal. Creo que ese es un elemento muy importante que pone en cuestión el tema de la soberanía.

Fijémonos también por ejemplo en el tema del trabajo. Es obvio que la industrialización amortizó muchos trabajos y de hecho los trabajadores con el ludismo respondieron destrozando las máquinas porque pensaban que esto iba en contra de su lugar de trabajo. En la actualidad, también está ocurriendo lo mismo, pero en sectores que en la época fordista parecían aparentemente ya salvaguardados de la mecanización, como el ámbito de los servicios personales, la sanidad, la educación. Sobre este tema, también podemos decir que ya empiezan a haber «hospitales líquidos». Recorde-

mos, Bauman lo hizo todo líquido, amor líquido, trabajo líquido, sociedad líquida, pero el tema del hospital líquido no se le había ocurrido. Un gestor de hospital en Barcelona habla del hospital líquido. Un hospital donde no es necesario que el enfermo acuda al hospital, ya que se conecta a través de internet, realiza una videoconferencia, le enseña al médico si tiene algo que está mal, se le informa sobre los centros de referencia donde puede ir hacer su análisis de sangre, sus estudios clínicos, etc. Dichos centros enviarán sus datos al médico y se volverá a comunicar con el paciente y le dirá si hace falta que vaya o no vaya al hospital. No precisa desplazarse innecesariamente, de esta forma, en el proceso han fulminado una gran cantidad de puestos de trabajo.

En el fondo, lo que hace Internet (también en la política) es que todos los espacios de intermediación que no aportan valor por sí mismos, son fácilmente liquidables. Venimos de una sociedad en donde existían muchos espacios de intermediación. Por ejemplo, la fábrica es un ejemplo de espacio tradicional de intermediación donde se concentran trabajadores, las materias primas y se generan productos. En la actualidad, si tú tienes en casa una impresora de tres dimensiones, lo que viajan son los archivos, no el producto. Por lo tanto, este espacio de intermediación tiene menos sentido, pues la producción puede estar deslocalizada, está distribuida y lo que viaja es la información. O también el gran cambio que supone el pasar de que lo importante sea la propiedad a que lo importante sea el acceso y el uso. Las necesidades han cambiado, ahora no necesito tener un CD de Joan Manuel Serrat, sino que necesito tener acceso a la música de Serrat. Yo no agoto esta música mientras la escucho, la puedo compartir, no se agota en sí misma y además hay gente que la puede *mixificar*, cambiar y versionar, sin destruir el original. Es decir, cada vez más tenemos bienes que no son rivales y en cambio todo el sistema económico tradicional trabaja sobre la idea de la rivalidad, si alguien tiene una cosa el otro no la tiene o puede tenerla.

Entonces la lógica de propiedad personal es una lógica que se adapta poco a ciertos espacios en los cuales estamos entrando. Es decir, hay elementos muy básicos de este cambio, por ejemplo, el caso de Wikipedia, que en su versión inglesa ha fulminado a la Enciclopedia Británica que se venía publicando desde hace más de doscientos años. Algunos afirman que Wikipedia no es confiable. Sin embargo, comparando Wikipedia con la Enciclopedia Británica, un estudio publicado en «Nature» encontró que de cada tres errores de la Enciclopedia Británica había cuatro en Wikipedia. Pero lo más importante es que la Enciclopedia Británica la hacían 300 ex-

peritos, que ponían al día sus 15 volúmenes cada cierto tiempo, mientras que Wikipedia tiene más del 70 por ciento de sus conceptos actualizándose constantemente. Por tanto, este modelo es imbatible. Tenemos un conocimiento construido de manera compartida que además no lo hace el Estado, ni una empresa o grupo de empresas, se trata de un bien común de carácter colectivo. Eso constituye un ejemplo muy paradigmático de lo que implica una lógica abierta y colaborativa versus una lógica cerrada y de apropiación, y este nuevo escenario también plantea mucho debate.

Y ¿por qué de golpe muchos nos hemos puesto a leer otra vez a Karl Polanyi en su libro «La Gran Transformación»? Porque resulta que nos explica cosas que pasaban antes del cambio de los «cerramientos» (*enclosures*) y aprendemos formas distintas de organizarnos económicamente. O ¿por qué le dan el Premio Nobel de economía a una politóloga, la profesora Elinor Ostrom, porque plantea el debate sobre que los comunes (*commons*) no suponen una tragedia, sino que pueden gobernarse, y resulta que son más sostenibles que otros sistemas. Por tanto, aquí tenemos una cantidad de elementos muy importantes de cambio, algunos son positivos y otros negativos.

Si nos referimos al trabajo, vemos que se ha convertido en un bien cada vez más precario, más inestable y que hay un proceso de auto-explotación de los trabajadores. Poniendo un ejemplo, una hija mía que trabaja, es una autónoma dependiente. Como concepto, un «autónomo dependiente» es algo extraño, porque trabaja en un sitio donde la mesa no es suya, el ordenador no es suyo, nada es suyo. No tiene un salario, presenta facturas, no le pagan vacaciones. Ella está encantada, además, y trabaja los fines de semana, se lleva el ordenador a casa para trabajar. Estamos entrando en la denominada «sociedad de cansancio». Mi hija no puede criticar a un patrón porque no tiene propiamente un patrón. No se puede sindicalizar por qué no hay un sindicato de autónomos ni de autónomos dependientes. Por lo tanto, es difícil establecer relaciones laborales conflictivas en un mundo en el cual el sistema ha conseguido que te auto-explote. Tal como decía Mary Robinson, «hay algo peor que ser explotado que es no ser explotado» porque si tienes igualmente que conseguir tu sustento y no tienes a quien reclamar la precariedad de tus condiciones laborales, tus dificultades son enormes.

También podemos detectar elementos negativos de este proceso de transformación en clave de desigualdad. Por ejemplo, es evidente que uno de los grandes cambios que plantea también el cambio tecnológico, lo que *The Economist* llamaba la «Tercera Revolución Industrial», después de la

máquina de vapor y del fordismo, es también las grandes dificultades de los poderes públicos para mantener las lógicas redistributivas que antes se basaban en la capacidad de control de la fiscalidad y de organizar políticas redistributivas. Esto es, grabar las fortunas más altas y disponer así de recursos para garantizar servicios básicos a todo el mundo. Se trataba de lo que podríamos llamar una situación *win-win*. En donde la mayoría de la sociedad ganaba con esa redistribución. También los más ricos ganaban porque había más capacidad de consumo y por tanto se alimentaba el sistema. En el momento en que los más ricos son capaces a través de procesos de evasión y elusión fiscal, de no seguir pagando lo que tenían que pagar, ahí nos enfrentamos a una gran dificultad porque los contratos sociales internos de los países no se mantienen, porque no hay capacidad de redistribución al mismo nivel que tenemos. Evidentemente estoy hablando mucho de la experiencia europea que es la experiencia del 45, o sea, de la construcción de eso que llamamos Estado de Bienestar. Sin embargo, es obvio también que ese Estado de Bienestar se definía por esa característica por un proceso de intercambio desigual con otras partes del mundo que no gozaban de esa misma protección.

Fijaos en las cifras que Ignacio Torreblanca publicaba en El País recientemente. Europa es 6-25-50, donde 6 es el porcentaje de la población mundial; 25 es el porcentaje de lo que representa Europa en el conjunto de la producción del mundo; 50 es el porcentaje de Europa en el conjunto del gasto social del mundo. Es obvio que las tres cifras van a bajar el 6, el 25, y el 50, porque esos procesos de autarquía, de protección social, se hacen difíciles en un entorno como el actual.

En un sentido positivo, gracias a Internet, también ha cambiado la capacidad de denuncia y de transparencia de los procesos, y por tanto hay menos control de los medios de comunicación. Yo pongo el ejemplo de que antes, en España, siguiendo el anuncio «siempre era primavera en el Corte Inglés», porque no había nunca ninguna mala noticia sobre Corte Inglés, que es la empresa que gasta más en publicidad en España. El contrato que hacía esta empresa con los medios de comunicación estipulaba que, en caso de que saliera publicada cualquier noticia que afectase a Corte Inglés, si la misma antes no hubiera estado previamente comunicada por el medio de comunicación a la dirección del Corte Inglés, se podía dar por terminado el contrato. Desde que existe Internet esto es más transparente, sabemos que hay conflictos laborales en el Corte Inglés, que hay problemas de todo tipo porque no hay capacidad de control sobre Internet. Por tanto, aquí tenemos elementos positivos y negativos en esta historia.

Quiero destacar que también este escenario más global está afectando el funcionamiento de la democracia en su sentido más formal o tradicional. Desde Norberto Bobbio y «El Futuro de la Democracia», sabemos que hay promesas incumplidas de la democracia. Tiene una estructura, y unas reglas de juego, plantea unas reglas de juego que básicamente son elecciones periódicas, elecciones competitivas, principio de mayoría donde el que está en la oposición, puede ser gobierno, y el que está en el gobierno pueda ser oposición. Ahí tenemos unas reglas de juego que son básicas y eso ha sido durante mucho tiempo el esqueleto en el que en el que se ha basado el funcionamiento democrático y ha hecho pues que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, la OCDE, ya hayan difundido como estándar de gobierno, el gobierno democrático basado en estas reglas.

No obstante, la democracia también es justicia, igualdad, capacidad de decisión por el pueblo. Por lo tanto ahí es donde cada vez ese proceso de globalización y esa capacidad de los fondos de inversión de los procesos de financiación económica, de las estructuras de deuda, han ido mermando la soberanía de los estados nación.

Si bien en la antigua Atenas había poco *demos* pero había mucha *cracia*, es decir muy poca gente podría tener acceso al ágora. Solamente los ciudadanos, no las mujeres, no los esclavos, sino la gente que tenía acceso tenía también mucha capacidad de decisión. Dice el profesor de Chicago McCormick, hoy estamos frente a instituciones en las cuales cada vez tenemos más *demos* pero menos *cracia*. Puede votar mucha más gente en todo el mundo, pero la capacidad de decisión sobre lo que podemos realmente tomar decisiones se está cerrando porque hay otros que toman decisiones por nosotros y ese es un tema que también es un efecto derivado de internet, por la posibilidad que proporciona el cambio tecnológico de incrementar las capacidades de condicionar las decisiones de cada país desde actores globales. Lo que Lindblom explicó bien en «Politics and Markets» pero de manera global.

De manera parecida, lo comenta Dani Rodrick con su trilema. En ese trilema afirma que estamos en un proceso en el cual tenemos tres ángulos: globalización, Estado-Nación, y democracia. Dani Rodrick señala que solo es posible escoger dos de los ángulos del triángulo, porque escoger los tres no es viable. Si tú escoges globalización y Estado-nación, puedes sacrificar democracia. Por ejemplo, la Unión Europea a veces actúa en ese sentido, y la Grecia del rescate sería el ejemplo de esa situación. Estaríamos, de alguna manera, sacrificando la capacidad de decisión de los estados-nación para seguir la lógica de la globalización.



Alternativamente, podemos escoger Democracia y Estado Nación, intentando evitar la globalización, lo cual es cada vez más difícil. Lo que sería una reacción autárquica que hoy vemos que puede generarse. Muchas de las reacciones populistas - o llamadas populistas por ejemplo lo que ocurre en Francia con el Frente Nacional y con Marine Le Pen - no dejan de ser una reacción de autoprotección. Esa imagen que da Le Pen, nos dice «Francia es como una gran familia que vive en un apartamento y si cerramos la puerta podremos vivir más o menos bien, pero si la dejamos abierta no, porque va a venir mucha gente y eso será imposible de organizar».

También podemos intentar globalización y democracia, pero esto implica democratizar la globalización y seguramente esto significa sacrificar Estado-Nación. Los críticos de este «trilema» han dicho que es un tema con trampa, porque no puedes dejar de lado la globalización, y por lo tanto aquí tenemos un dilema real porque esa contradicción es inevitable. Es ahí donde resulta realmente importante este tema, porque de hecho se drenan las capacidades de decisión de los estados y hace cada vez más difícil mantener las dinámicas positivas anteriormente comentabas.

Finalmente, este debate nos lleva a una necesaria reconsideración del concepto de lo público. Antes hemos hablado de lo común, hemos hablado de un empoderamiento de las instancias sociales y civiles, de una crisis de los espacios de intermediación. Ahora empezamos a pensar en lo público como algo que no forzosamente es sinónimo de institucional. ¿Por qué no pensamos en lo público como la capacidad colectiva de enfrentarse a problemas comunes con las instituciones o sin las instituciones? Si empezamos a tener una concepción de lo público que vaya más allá de lo institucional esto nos interpela todo y de alguna manera nos obliga a dar respuesta al tipo de problemas que tenemos colectivamente, porque los estados van a ir teniendo más dificultades para seguir cumpliendo la funciones que tenían antes.

Por lo tanto, el concepto de políticas públicas también podría cambiar en el sentido de pensar en unas políticas públicas que no solamente sean políticas de los poderes públicos, sino unas políticas con una mirada más compartida, más colaborativa, en sintonía con lo que son los cambios que se están produciendo.

Ahora en Europa se plantea un cambio de perspectiva en relación con una socialdemocracia que ha tenido siempre una matriz claramente redistributiva. Se plantea así, insistir más en los elementos pre-distributivos. En efecto, si tienes menos recursos serás menos capaz de redistribuir, y ante ello ¿puedes a través de la regulación generar menos necesidad de redis-

tribución? Un debate relacionado que está ahora en muchas partes del mundo es sobre el salario mínimo por hora. En Walmart se ha conseguido 9 dólares la hora; en Seattle no van a aceptar empresas que se instalen en Seattle si no aceptan un salario base a 15 dólares la hora; en Londres está el debate sobre un «minimum living wage» en torno a las 11 libras. Es decir, hay un debate sobre salario mínimo como una forma de entender que es imprescindible garantizar que los trabajadores tengan un sueldo digno que les permita vivir sin tener que acudir a los servicios sociales.

Si garantizamos un sueldo digno, podremos a lo mejor evitar que opera la lógica redistributiva. Igualmente, es necesario trabajar más sobre la vivienda como un elemento central, que es pre-distributivo, o sobre la idea de la educación a partir de los tres años. Gøsta Esping-Andersen insiste mucho en este tema porque también esto es un elemento pre-distributivo. Trabajando en elementos pre-distributivos quizá podamos evitar tener que recurrir tanto a la redistribución.

Aquí tenemos un problema porque lógicamente la mirada sobre el Estado, la forma de actuar del Estado también tiene su complejidad. Estamos entrando en un mundo cada vez más heterogéneo donde la diversidad es un valor cada vez más importante. Tenemos una administración pública que se ha construido sobre la idea de la homogeneidad como valor.

Lo contrario de la igualdad es la desigualdad, y lo contrario de la diversidad es la homogeneidad. Son dos valores distintos y en muchos casos en la administración se confunde la igualdad con homogeneidad. Hemos pasado de la mirada burocrática Weberiana, en la cual la administración pública debía de actuar con eficacia indiferente, a un mundo donde la calidad es precisamente la capacidad de incorporar la diferencia, ya que el valor está en la personalización. Hemos pasado del fordismo - que sería la no-diferenciación y la homogeneidad - al zarismo (de «Zara», no de los zares) que es la capacidad de personalización de los productos de masas.

Cuando la calidad está en la personalización y en la diversidad y tenemos unas administraciones que trabajan con lógicas de homogeneidad y el trato indiferenciado tenemos realmente un problema. La respuesta muy rápidamente empieza a ser la de la innovación social. Se puede leer en el programa de investigación de Unión Europea Horizon 2020, lo que dice la OCDE, del Fondo Monetario, Banco Mundial, el BID y en todas partes, la palabra mágica es innovación social. Emprendeduría, los *emprendizajes*, la idea de que la gente tiene que espabilarse, tiene que buscarse la vida, que no confiemos tanto en que el Estado va a dar respuesta. Pero si la innovación social es la respuesta, ¿cuál es la pregunta? ¿Va a poder seguir el Esta-

do haciendo los servicios que tenía o a qué está respondiendo la innovación, la idea de innovación social?

Si miramos lo que lo que está ocurriendo en algunos países, como la iniciativa de «Big Society» en Gran Bretaña, la «Sociedad Participativa» en Holanda, el «Do it yourself» de Singapur..., todas estas lógicas en el fondo están planteando la idea de que hemos de trasladar las responsabilidades del ámbito público al ámbito social. Lo decía el rey de Holanda cuando hablaba de Sociedad Participativa, decía lo que tenemos que hacer es devolver a la sociedad cosas de las que el Estado se ha ocupado antes. En ese sentido no podemos aceptar la idea de innovación social sin más. Debemos «politizarla», es decir analizar quién gana y quién pierde en relación a los temas de innovación social.

Por lo tanto, si hablamos de innovación social os recomiendo un libro que coordina Frank Moulaert que se llama «The Handbook of Social Innovation» donde plantea un elemento central. Hemos de politizar el debate sobre innovación social y planteamos quién gana y quién pierde. Moulaert indica que hay innovación social realmente cuando hay cambios las relaciones de poder y cuando esa innovación afecta elementos sustantivos para las personas. O sea, ¿si yo invito a la gente a que participe más quiere decir que estoy dispuesto a compartir poder?, o, ¿solamente quiero que participe la gente, pero mantengo mi poder? Si yo pido a la gente que asuma más capacidades de acción será a cambio de que estoy dispuesto a compartir poder, porque si no la lógica es muy desigual. Además, el otro tema es si esa innovación social es pura palabrería o afecta realmente a las capacidades de subsistencia de la gente, a los elementos materiales. Este sería un punto también importante a la hora de trabajar sobre este tema.

Tenemos en España un claro ejemplo de la nueva institucionalidad que ha sido la plataforma de afectados por la Hipoteca en España (PAH), que fue la plataforma social que se enfrentó a los desahucios y que abordó por lo tanto el tema de las hipotecas. Es un movimiento social que no solamente está dedicado a intentar incidir en la administración para que cambien las leyes (se ha dedicado a hacerlo a través de la Iniciativa Legislativa Popular presentando recursos al tribunal de Estrasburgo, intentando modificar la legislación como haría cualquier lobby o cualquier movimiento social), pero ha hecho más también, pues ha resistido la acción de los poderes públicos y de las instituciones financieras - con los escraches y con los bloqueos de los desahucios. Incluso ha ido más allá creando una obra social de la plataforma de afectados por la hipoteca, ha ocupado edificios del 'banco malo'

y ha colocado familias que no tenían piso en éstos. Han hecho incidencia, resistencia, disidencia.

Es decir, la PAH ha intentado cambiar las políticas, pero ha intentado resistir a las políticas y ha hecho políticas nuevas. Una persona que en este momento que está afectada por un desahucio aquí en España puede tener una cierta duda sobre dónde ir a asesorarse o actuar: puede ir a la institución pública o a la PAH. Pero la verdad es que el 95% de casos de la gente que va a la PAH, lo resuelve la PAH. Podríamos hablar por tanto de una nueva institucionalidad ante un problema público y por lo tanto, de alguna manera estamos entrando en eso que yo llamaría - y muchos llaman también- coproducción de políticas públicas. Bajo la coproducción existe la posibilidad de implicar a los ciudadanos en la acción pública, de una manera que ya no es la estricta lógica de participación, sino que va más allá.

Ello contrasta con la lógica de participación tradicional, con una mirada más bien episódica y funcional, y donde la administración con sus técnicos y con los grupos de interés deciden cuál es el problema y cuál es la alternativa mejor, toma la decisión sobre qué alternativa realizar y luego en muchos casos se empieza un proceso de consulta y participación, pero que en el cual el formato del problema, el *frame* ya está establecido. Con lo cual esa participación tiene rápidamente un encuadramiento muy claro, que no permite replantear el problema.

Por tanto, distingamos claramente lo que es participación, de lo que es coproducción. Distingamos también participar en producción de políticas de lo que es gobernanza. La gobernanza no deja de ser un intento de trasladar a una esfera más colectiva, una lógica de toma de decisiones entendiendo que estamos en un proceso de interdependencia de red. Pero, de alguna manera, no incorpora la idea de establecer un diagnóstico - o un diagnóstico compartido - sino más bien implica la idea de cómo gestionamos proyectos que entendemos que nos interesan a todos. La idea de coproducción implica un paso más. Dani Rodrick también habla de los elementos de partenariado como un elemento nuevo.Cuál sería digamos en definitiva la idea de coproducción, y cómo incrementar la capacidad de producción de valor público. Este es el elemento central entendiendo valor público no como valor institucional sino como valor colectivo, compartido colectivamente desde una dinámica de una sociedad que tiende a mezclar roles de productor, consumidor ya que al mismo tiempo somos productores de valor y consumidores de valor y cada vez más establecemos lógicas de partenariado de *peer-to-peer*, de construcción colectiva de valor.

Y cómo realizarlo en un contexto tecnológico distinto implica algo mucho más que incrustar a la ciudadanía en los propios procesos de diagnóstico, de decisión, de evaluación, respetando la autonomía. Siendo conscientes de algo que ya David Putnam apuntaba en su día con el debate respecto al tipo de capital social requerido, en el sentido de que cuanto más capaces seamos de reforzar el ámbito ciudadano, el ámbito social, más resilientes seremos desde punto de vista también social, más capaces de resistir estas dinámicas de cambio.

Es cierto que ahora cada vez más hay elementos de crítica al *new public management* porque se considera que esa idea muy centrada en la eficiencia es excesivamente simplificadora de una realidad que es mucho más amplia. Lo importante es cómo construimos valor público, no simplemente reduciendo costes de lo que ya hacemos. La idea del *new public management* no deja de ser una visión de las políticas de final de cañería. Una vez que hemos establecido ya la forma de hacer, vamos a reducir costes, pero no nos replanteamos cómo podemos hacer las cosas distintas;

Esta visión es también típica del enfoque más simple de las *Smart Cities*. Aplicamos tecnologías porque ponemos un sensor en un contenedor de basura y cuando está lleno nos avisa. Hemos conseguido que no tenga que ir el camión a buscar la basura hasta que el contenedor está lleno porque el sensor nos avisa; o cuando llegamos a una ciudad habrá una aplicación que nos dirá cuáles son los aparcamientos libres de la ciudad. No estaremos perdiendo tiempo buscando aparcamiento. Pero, de esa manera, la tecnología se pone al servicio de los procesos que ya están pensados y funcionando. No se plantea cómo reducir residuos o cómo reducir el uso del automóvil, sino que se pone tecnología sin discutir el propio proceso.

Lo que en definitiva necesitamos son *Smart Citizens*, y no *Smart Cities*. La mirada simplista de *Smart Cities* es elitista, jerárquica, empresarial, ya que no parte de la hipótesis de la construcción de conocimiento desde abajo. Por tanto, este es un poco el debate de fondo sobre la idea que estoy intentando plantear.

Venimos de un mundo en el cual el debate era incrementalismo, no incrementalismo, eficiencia o no eficiencia y modernización de la administración pública, ¿nos sirven aún estas hipótesis? Yo creo que no nos sirven. Tenemos que intentar ir un poco más allá, salir de la zona de comodidad que decía al principio y trabajar en una mirada más de exploración de nuevas alternativas y politizar el debate. Insisto mucho en esta idea de la politización que muchas veces se confunde - no hablo ni de izquierdas o derechas, de rojos o azules-. Cuando hablo de politizar me refiero a la base de

la política, que es discutir quién gana y quién pierde con las decisiones, quiénes son los ganadores, quiénes son los perdedores y cómo se distribuyen costes y beneficios.

Creo que de esos procesos de cambio emerge el punto central. Cada vez más el futuro de este tipo de debate sobre gestión pública y sobre las políticas públicas es inseparable del debate sobre la democracia, ya que en el fondo, discutir de democracia hoy por hoy es también discutir sobre administración y gestión pública.

Gracias.

CHARLA MAGISTRAL

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:  
LA EXPERIENCIA DE ESCOCIA

---

**Oliver Escobar**  
Profesor de la Universidad de Edimburgo.

Charla magistral presentada en el VIII Congreso Internacional GIGAPP.  
Medialab Prado, Madrid.  
27 septiembre de 2017

(Documento revisado por el autor en agosto de 2019)

Vídeo: <https://bit.ly/EscobarGIGAPP>

Para empezar, quiero agradecer a la Asociación GIGAPP por esta magnífica iniciativa que tanto está contribuyendo a entender y reformar las administraciones públicas, y gracias en particular por la invitación a contribuir en este congreso.

El contenido de mi charla versará sobre algunos de los cambios que se están produciendo en la manera en que estudiamos y ejercitamos la administración pública. Asimismo, voy a contarles un poco del contexto escocés y luego me centraré en cuatro ejes de innovación en materia de gobernanza pública.

Quiero empezar señalando varios cambios o giros paradigmáticos en nuestra disciplina. En primer lugar, el giro pragmatista que trata de estudiar los procesos de las políticas públicas desde cerca, atendiendo a sus prácticas diarias como *procesos complejos* en los que distintos actores políticos interactúan a través de la colaboración y el conflicto. Nuestra disciplina ha generado mucha investigación de despacho, tratando de arreglar el mundo desde la oficina. Con el giro pragmatista se considera que, para entender el mundo político y de las políticas en la actualidad, hay que meterse en medio de la acción, y confieso que, personalmente, esa es la parte de ciencia política que a mí más me atrae.

Por su parte, el giro colaborativo implica entender que ya no estamos en un mundo en el cual un determinado actor político, una agencia pública

o un organismo administrativo tiene la capacidad única o unilateral para solucionar los problemas a los que nos enfrentamos, y en ese sentido la colaboración se está convirtiendo en un imperativo para la gobernanza. No se trata sólo de colaborar simbólicamente, sino de fomentar modos de interacción y espacios de participación diseñados para desarrollar soluciones a los nuevos y graves problemas de nuestro tiempo.

El otro giro que hay que entender se refiere al paradigma de la democracia deliberativa, que pone el énfasis en los aspectos discursivos de la interacción. El paradigma deliberativo nos invita a imaginar un mundo donde las acciones y decisiones públicas están basadas en los mejores argumentos disponibles, y no en la fuerza del dinero, el poder o la coerción. La variedad de calificativos que ahora se añaden a la democracia pueden crear confusión, ya que se habla de democracia participativa, democracia representativa y democracia deliberativa. Personalmente, espero que en unos veinte o treinta años estemos hablando simplemente de democracia, en donde las lógicas representativas, participativas y deliberativas se combinen de manera productiva para reinventar la democracia del Siglo XXI.

En las últimas décadas, la sociedad civil ha tenido un rol muy importante en esta tarea, formulándose la pregunta sobre cómo reinventar la democracia para que sirva a las aspiraciones ciudadanas y para que mejore la capacidad de las administraciones públicas. Al hilo de este tema y en el contexto escocés, uno de los momentos fundamentales para la administración pública fue la creación de la Comisión Christie sobre el futuro de los servicios públicos, que tuvo lugar en el año 2011 y que básicamente se enfrentó con el problema de cómo crear y reformar la administración pública para sobrevivir a nuevos desafíos del Siglo XXI incluyendo dimensiones locales, regionales, nacionales e internacionales.

Esta Comisión ha creado espacio y consenso para desarrollar la administración pública en Escocia en las próximas dos décadas y redefinir tanto la gobernanza como la innovación en servicios públicos. En ella, se identificaron cuatro ejes para la reforma de administración pública, ejes que enfatizan un giro hacia las políticas de prevención en lugar de gestionar las crisis y operar de manera reactiva, tratando de ser más proactivos y de anticipar las dificultades para afrontar los problemas y desigualdades sociales en cuanto a sus causas y raíces y no sólo sus consecuencias. Esto tendrá lugar dentro de un marco más amplio en el que la participación ciudadana (el segundo eje) se incrementará y mejorará, considerando a la ciudadanía como actores centrales en desarrollo de políticas públicas, y de los servicios públicos. El tercer eje de las medidas propuestas por la Comisión tiene un



componente fuerte de colaboración, estableciendo todo tipo de colaboraciones sectoriales horizontales entre la sociedad civil y el sector público. Esta Comisión ha tenido un gran impacto en el parlamento escocés ya que todos los partidos políticos que lo integran aceptaron las recomendaciones y que este será el mapa de actuación para lo que vendrá en los próximos diez o veinte años.

El paradigma anterior de gestión pública se centraba en objetivos y en números, en lugar de procesos y resultados. En esa imagen mecanicista de administración como input y output parecía más importante conseguir objetivos burocráticos que resultados en la sociedad. Ahora en cambio, lo importante aquí es pensar de manera diferente, buscando solucionar los problemas de manera mancomunada e involucrando a la ciudadanía de manera efectiva y con claro impacto en la calidad de vida y la mejora de la sociedad.

Ahora bien y centrándonos en el área de innovación democrática, se define a la democracia participativa en general como aquella en la que los ciudadanos se gobiernan a sí mismos y dónde los procesos democráticos recalibran las desigualdades de poder. Al respecto, el reto que enfrentamos es analizar y encontrar la forma en cómo *reconstruimos* nuestras instituciones, para que los ciudadanos no sean solamente invitados a protestar o a quejarse, sino también a construir y a desarrollar soluciones a problemas y desafíos públicos. El giro pragmático aquí radica en solucionar problemas complejos, para los que necesitamos todo tipo de conocimientos y saberes, formales e informales, locales y globales, científicos y cotidianos (de experiencia). Se trata en parte de desarrollar políticas públicas más efectivas y de más fácil implementación, con el objetivo de mejorar los servicios, para también de incrementar la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas y con ello desarrollar las habilidades y la confianza misma de los ciudadanos en su capacidad para promover el cambio social.

Podemos identificar dos posturas principales sobre la participación ciudadana y la democracia participativa. Una es la postura pesimista, de decadencia, en la cual los ciudadanos no participan en elecciones, donde existe una pérdida de confianza y de legitimidad en las instituciones clásicas. La otra postura, que llamaremos crítica pero optimista, y que es defendida por politólogos como Pipa Norris o Manuel Castells, sostiene que la ciudadanía se está volviendo más crítica, más educada y menos dispuesta a aceptar sin cuestionar modelos tradicionales de autoridad y los jerárquicos modelos elitistas. Se trata de una ciudadanía que quiere participar, pero no necesariamente a través de los mecanismos tradicionales, y donde se reconoce

que hay nuevas formas de movilización y organización. Para ilustrar esto con un ejemplo, en Irlanda existe una serie de asambleas ciudadanas que está trabajando con las instituciones para promover profundas reformas constitucionales que hasta ahora habían sido bloqueadas. Estas innovaciones democráticas ya han demostrado su capacidad en temas como el aborto o la igualdad de parejas.

En este contexto, es muy importante combatir el mito de la apatía pública, es decir, de la apatía de la gente a participar. La apatía no es una cualidad humana intrínseca, pues no nacemos con apatía, no es una característica natural humana. Lo que ocurre es que muchas instituciones tradicionales son muy efectivas en producir apatía a escala industrial. Este es el argumento que sostiene Nina Eliasoph. La apatía es una excusa utilizada por ciertas élites para mantener el paradigma de trabajo «participativo» tradicional. Sin embargo, cuando se analizan los indicadores de participación, éstos cuentan otra historia distinta, y se concluye que hay nuevas formas de hacer política y nuevas maneras de participar.

Un aspecto importante sobre el cual hay reflexionar es sobre si los resultados de la participación son siempre los deseados. Esta idea es problemática en sí misma, ya que, reconozcamos, también puede haber mala participación, participación destructiva del tejido social y/o participación que tiende a consolidar el *status quo* antes que a mejorar cosas.

En mi opinión, una explicación posible a tales cuestiones es que tenemos muchos casos en los que existen modelos equivocados de participación. Se tratan de procesos de participación que atraen a una minoría, la cual se auto selecciona, sabe cómo jugar el juego de la participación y cómo hacerse oír, cuentan con los recursos retóricos y con ello logran establecer cuáles son las prioridades, que luego se reflejan en la agenda pública. En este caso, la hipótesis con la que trabajamos es que probablemente muchas de las desigualdades en materia de riqueza, salud, ingresos, educación, etc. vienen precisamente de tales desigualdades de poder e influencia. Hemos estudiado a través de todo el mundo que, a menos que se haga un esfuerzo poderoso (medidas preventivas a través de nuevos procesos, formatos y técnicas) para combatir ese modelo tradicional de participación, ésta siempre terminará beneficiando a los que tienen un estatus socioeconómico y educativo mayor. Y esto es profundamente problemático.

Dentro del paradigma actual nos encontramos con tres grandes desafíos respecto de la gobernanza participativa. El primero consiste en la inclusión de una mayor, y más diversa, parte de la ciudadanía en la participación, desafío que reconocemos difícil pero no imposible. El segundo desafío es

mejorar la calidad de la comunicación interpersonal dentro de los procesos participativos, trascendiendo formas de comunicación como el debate y creando nuevas formas basadas en las teorías y prácticas del diálogo y la deliberación. Finalmente, el tercero de los desafíos consiste en conseguir un verdadero impacto, la dimensión de los resultados. Y reitero, para esto, es necesario rediseñar las instituciones de manera que los procesos participativos realmente tengan un impacto en cómo nos gobernamos y en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas.

En algunos estudios realizados hemos concluido que existen por lo menos tres componentes que deben estar presentes en procesos participativos ambiciosos y viables. En primer lugar, debe combinarse la participación *online* con la participación presencial «cara a cara». En segundo lugar, no sirve juntarse solamente con gente que piensa lo mismo que usted. Lo difícil (y útil) es exponerse ante una persona que piensa diferente y es ahí donde está la verdadera posibilidad de deliberar, aprender y llegar a acuerdos y soluciones. El último componente es el del empoderamiento e impacto, ya explicado anteriormente. Todas estas cuestiones no son de fácil implementación, y su realización implica necesariamente llevar a cabo un rediseño de las organizaciones e instituciones.

En el avance de este proceso estamos creando oportunidades que acomodan esa variedad de formas más intensivas, ligeras, esporádicas y continuas de participación para ampliar la cantidad y calidad de la misma. Generalmente, los procesos deliberativos no solamente consisten en participar, sino que implican que se considere la evidencia, opiniones y diferentes perspectivas de los participantes para después llegar a un razonamiento, a una opinión informada y a una decisión con argumentos razonados. Esto nos conduce a la cuestión del empoderamiento, en el sentido que la gente sepa que su participación tiene impacto, y que ha servido para mejorar la toma de decisiones.

Centrándome en el caso escocés, considero que hoy en día en Escocia no existe una verdadera democracia local. Ello debido a que tiene uno de los promedios más elevados de población por unidad básica local, se trata de más de 160.000 ciudadanos por unidad de gobierno local (en promedio). En este contexto, un concejal representa (en promedio) a 4.600 ciudadanos y esto significa que hay muchos ciudadanos que nunca contactan o que nunca ven a su representante. Asimismo, en el caso escocés podemos ver reflejado el mito de la apatía mencionado con anterioridad. Los datos obtenidos reflejan que un 85% de la población participó en el último referéndum de independencia, lo cual significó un record en la materia, y tam-

bién permiten vislumbrar que la participación ciudadana en las labores de gobierno y administración pública se encuentra en un proceso de franco crecimiento. Esto también está reflejado en el incremento de la participación cívica reflejado en las últimas tres olas de la encuesta de actitudes sociales publicada por el gobierno escocés en esta década.

En este contexto, y debido al aumento de la demanda ciudadana de participación, se dispuso a través de un importante consenso la creación de una Comisión de Mejora de la Democracia Local, con el objetivo de implementar los cambios necesarios para modificar la situación imperante. Esta Comisión ha logrado importantes resultados, ya que en los últimos 10 años ha habido un importante aumento en el nivel de actividad legislativa y en las políticas públicas en la materia. A los fines de ilustrar lo anterior, podemos mencionar una Ley del Parlamento escocés (*Community Empowerment Act 2015*), que básicamente combina la agenda de la renovación democrática con la agenda de la justicia social y, en particular, adopta un enfoque ambicioso para abordar las desigualdades, que pasa de la consulta a la coproducción con la ciudadanía. A través de esta ley se tratan de eliminar barreras a la participación relacionadas con el nivel de educación o de ingresos, aplicando medidas que permitan la participación deliberativa a todos los sectores de la ciudadanía.

Algunos de los instrumentos desarrollados (ej. *Participation Requests*) y que pueden implicar grandes cambios en la administración pública, son aquellos que permiten que cualquier ciudadano, grupo o asociación pueda requerir a una organización gubernamental o agencia pública la participación en el proceso final de toma de decisiones, en cualquier asunto que ellos consideren relevante en su vida y en la mejora de su calidad de vida. De facto, esto significa otorgar un instrumento a la ciudadanía para subvertir el *status quo* imperante. Asimismo, si lo anterior no funciona, la ley antes mencionada otorga el poder necesario (ej. Section 10) a los ministros de gobierno para forzar a cualquier administración pública a abrir sus procesos de toma de decisiones a la participación directa ciudadana, siempre y cuando haya buenas razones para hacerlo. También se incluyeron en la ley un conjunto de medidas relacionadas con las llamadas «*assets transfer*» (*transferencia de activos*) lo cual significa, por ejemplo, que edificios, espacios o terrenos de titularidad pública puedan ser tomados/accedidos y/o comprados por grupos comunitarios o asociaciones cívicas, si pueden demostrar que con ello va a haber una acción social de valor para la ciudadanía y el bien común.

Continuando con el caso de Escocia, la historia relativa a los presupues-

tos participativos es interesante. En la llamada primera generación de presupuestos participativos, la participación ciudadana era limitada ya que los recursos disponibles en dichos presupuestos eran escasos. En la llamada «segunda generación» de los presupuestos participativos, y a través de un acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se estableció que a partir del año 2021 como mínimo el 1% de los presupuestos locales de cada gobierno debe ser adjudicado a través de procesos de presupuesto participativo, favoreciendo así que la participación de la ciudadanía tenga un mayor impacto en decisiones locales. También se puede mencionar el caso de la ciudad de Glasgow, donde se ha prometido (con el cambio de gobierno) una fuerte expansión de los presupuestos participativos con un énfasis en combatir las desigualdades e injusticias sociales.

Otro ejemplo del tipo de innovaciones democráticas que considero más exitoso es el de los «mini-públicos»<sup>2</sup> y, desde *What Works Scotland* (WWS) hemos facilitado e implementado este tipo de procesos en asuntos tales como la energía renovable o cuestiones de policía local. Con la evidencia que hemos proveído de los procesos que nosotros hemos facilitado y estudiado, el Parlamento Escocés está ahora ya incorporando los «mini-públicos» en el proceso legislativo.

Un claro ejemplo se puede ver en el caso de las desigualdades en materia de salud. Existe un cierto consenso entre los investigadores de las desigualdades de salud que el enfoque en ciertas medidas - sobre dieta, opciones de vida, estilo personal- no es el más eficaz. Para tratar con las desigualdades en materia de salud, las medidas más eficaces son medidas socioeconómicas, políticas laborales y regulación de las industrias alimenticias, pero los políticos a veces no se atreven a llevarlas a cabo, porque consideran que los ciudadanos van a rechazar ese tipo de medidas. Para analizar este caso es necesario estudiar las denominadas causas *upstream* y *downstream*. Con *upstream* me refiero a las condiciones laborales, la condi-

---

<sup>2</sup> La idea de mini-públicos fue propuesta por primera vez hace cuatro décadas por el politólogo Robert Dahl. Inspirada por los ideales democráticos y los principios de las ciencias sociales, Dahl imaginó un mecanismo innovador para involucrar a los ciudadanos en el tratamiento de los problemas públicos. Lo llamó «minipopulus»: una asamblea de ciudadanos, demográficamente representativa de la población en general, se reúne para aprender y deliberar sobre un tema con el fin de informar a la opinión pública y la toma de decisiones. Un número creciente de innovaciones democráticas han florecido en todo el mundo basándose en esta idea, desde los Jurados Ciudadanos hasta las Células de Planificación, las Conferencias de Consenso, las Encuestas deliberativas y las Asambleas Ciudadanas. Los mini-públicos se han utilizado para tratar temas que van desde la reforma constitucional y electoral, a la ciencia y tecnología controvertidas, y a una multitud de temas sociales (por ejemplo, salud, justicia, planificación, sectarismo).

ción de la economía y el sistema sanitario central y con las *downstream* a la decisión personal sobre qué comer, que estilo de vida adoptar. Lo que concluyeron nuestros jurados de ciudadanos después de examinar la evidencia, fue que las responsabilidades individuales son importantes, pero lo que realmente va a cambiar esta situación de desigualdades es la implementación de políticas redistributivas, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas, industriales y laborales, justamente, lo que ciertos políticos se niegan a implementar por temor a la oposición popular. El uso de mini-públicos ayuda a mostrar a los políticos que la ciudadanía, cuando tiene la oportunidad de informarse, está preparada para desarrollar soluciones complejas para problemas complejos.

Volviendo al caso de la Comisión Christie, ésta creó el espacio para la creación de iniciativas como *What Works Scotland* (WWS) cuyo objetivo fundamental es usar evidencia y promover el uso de la investigación para transformar la gobernanza y los servicios públicos para beneficio de todas las personas en Escocia. Esto se logra investigando aquello que funciona y aquello que no funciona, con atención al contexto y las prácticas, desarrollando la capacidad y la habilidad para interpretar y movilizar evidencia y tratando de desarrollar un modelo escocés que funcione para avanzar en materia de gobernanza pública.

Nuestros equipos de investigación están basados en los lugares donde está la acción. En WWS tenemos equipos en gobiernos locales y estamos trabajando también en asuntos nacionales pues están basados en oficinas a ese nivel. Al trabajar en medio de la acción se busca entender y desarrollar opciones y soluciones que estén basadas en la experiencia práctica. Es necesario estar en el campo para entender las cosas. Por ejemplo, miramos a un área de políticas y traemos a la gente que fueron protagonistas fundamentales en los últimos años y las hacemos reflexionar sobre estas cosas y proponer medidas para el cambio. En la actualidad WWS está llevando a cabo 67 proyectos de investigación que se usan para apoyar, informar en acción de gobierno a nivel local y nacional y también en la sociedad civil. Asimismo, esta evidencia es utilizada para apoyar el desarrollo legislativo en el parlamento y para capacitar al sector público en los procesos que se enfrentan actualmente.

En función de todo lo expuesto se puede ver que se requiere un paradigma distinto de lo que es un politólogo y eso significa que, si seguimos con aquella noción tradicional de decir las verdades al poder desde la distancia, pero no damos un paso adicional para entender la práctica desde cerca, no estaremos cumpliendo nuestra función. Yo creo que esto implica

para los politólogos el desarrollo de nuevos roles y nuevas capacidades y habilidades que tienen que desarrollarse para poder operar en dicho espacio (ej. facilitación, mediación).

Asimismo, es necesario repensar el rol de los servidores públicos y estos cambios los podemos identificar en el modelo de liderazgo público. El modelo tradicional, que predominó históricamente y está basado en las jerarquías, cuenta con un líder que abarca todos los ámbitos, que conoce de todo, y que por lo tanto es el único que manda. Por su parte, en el paradigma actual tratamos de desarrollar el denominado liderazgo *facilitativo*, que se caracteriza por ser un liderazgo de tipo abierto, con líderes humildes que saben escuchar, que involucran a todos los integrantes de su equipo y de la ciudadanía afectada en la toma de decisiones, logrando de este modo generar un sentido de propósito común y una mayor capacidad para entender y lidiar con asuntos complejos. En síntesis, mientras que el líder tradicional construye facciones para ganar batallas, el líder facilitador construye alianzas para buscar soluciones que funcionen promoviendo acuerdos amplios y efectivos.

Retomando por última vez al caso escocés, debemos mencionar que ha habido una confluencia de la movilización social a través de asociaciones cívicas, en particular en el desarrollo de políticas nacionales. En respuesta al aumento de las expectativas ciudadanas y de las demandas para la acción pública, se ha creado un espacio que permite desarrollar una narrativa sobre la nueva democracia social fundamentada en la gobernanza participativa. En Escocia se realizaron muchas reformas de estructuras tanto a nivel regional como local, y eso es hasta cierto punto fácil. La dificultad radica en cambiar la cultura política y de administración pública desarrollando la capacidad del funcionariado y las agencias públicas para poder hacer todo este tipo de procesos que ahora se exigen y son necesarios para desarrollar políticas viables.

Dentro de esta nueva realidad, los investigadores jugamos un rol fundamental ya que nos empujan a expandir nuestro horizonte investigativo y nuestros métodos. Exige adentrarnos en el difícil terreno donde intersectan la práctica y lo normativo (*deber ser*).

Debemos ser conscientes de que hay y habrá por algunos años más profundas desigualdades en el poder e influencia de distintos sectores de la ciudadanía, lo que puede generar con este proceso inicial de apertura que se termine empoderando aún más a los ya empoderados mientras que los que han estado excluidos van a seguir excluidos. Sin embargo, al mismo tiempo sabemos y nos hemos dado cuenta también de que todo este para-

digma va a necesitar de un marco estable que permita trabajar en el largo plazo, sobre las tensiones y sinergias que existen entre el mundo de la democracia representativa y participativa. Debemos continuar el debate con aquellos que descreen de estos procesos y que alegan que ya se ha experimentado por muchos años y que la democracia participativa no funciona. Lo cierto es que estamos al principio de un proyecto global de renovación democrática, y que esta es una tarea de aprendizaje y desarrollo para varias generaciones.

Hace casi un siglo, en la época de entreguerras, John Dewey observaba que en todas partes había olas de criticismo y dudas sobre si la democracia puede resolver los problemas contemporáneos. Dewey sostenía que donde la democracia ha caído es porque la democracia no logró ser parte de la vida diaria de los ciudadanos, en la manera en que nos relacionamos, de los barrios a las municipalidades y los parlamentos, en las organizaciones, en las empresas, en el mundo de la administración. Asimismo, reflexionaba sobre las limitaciones de una democracia que depende demasiado de las instituciones representativas, de las elecciones y los combates tribales, advirtiéndole que este era el fundamento de algunos de los peligrosos desarrollos que después condujeron al auge del fascismo y a la Segunda Guerra Mundial. En función de lo expuesto considero que la mejor protección ante el avance del elitismo y el populismo destructivo (dos caras de la misma moneda) es una democracia participativa fuerte, en la cual los ciudadanos no son sólo meros seguidores, sino que son protagonistas de la acción pública en común. Esto constituye la mejor protección para un futuro viable y deseable.

Gracias.



## PONENCIA

# DE LOS MECANISMOS A LOS ACTORES: POLÍTICOS, TÉCNICOS Y CIUDADANOS EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS<sup>3</sup>

---

**Quim Brugué Torruella**

Catedrático de la Universidad de Girona.

Miembro del Consejo Académico del GIGAPP.

(Ponencia remitida en noviembre de 2019)

En este documento, partimos de la idea que, más allá de las características técnicas de los espacios y los procesos participativos, su éxito y efectividad está muy vinculado al papel que desarrollan los actores involucrados en estas experiencias participativas: los políticos, los técnicos y los propios ciudadanos. Más concretamente, en las páginas que siguen pondremos el foco en los políticos y defenderemos la necesidad de trasladarnos desde posiciones tendencialmente periféricas hacia roles de auténtico liderazgo y compromiso con una política de fomento e impulso de la participación ciudadana.

También nos referiremos al papel que desempeñan técnicos y ciudadanos en los procesos participativos. Antes que nada, sin embargo, nos situaremos en el contexto de la participación ciudadana y en su especificidad deliberativa.

## Participación ciudadana: ¿De qué estamos hablando?

El término *participación ciudadana* puede interpretarse de múltiples maneras. Se trata de un concepto polisémico que ha dado cobertura a una amplia variedad de interpretaciones y experiencias. Necesitamos, pues, de-

---

<sup>3</sup> Desde GIGAPP, deseamos agradecer a Quim Brugué por su disposición y por remitirnos este documento para su publicación en esta obra.

limitar el contorno conceptual que vamos a usar en nuestra reflexión y, para ello, proponemos tres precisiones básicas:

- En primer lugar, hablamos de **participación política**; es decir, de aquella actividad que implica tomar parte no de una actividad privada sino de un debate público sobre un asunto de interés colectivo.
- En segundo lugar, hablamos de **participación institucional**; es decir, de aquellas experiencias participativas que han sido impulsadas desde las instituciones públicas con la intención de incorporar a la ciudadanía a sus procesos decisionales.
- En tercer lugar, hablamos de **participación deliberativa**; es decir, de procesos donde participamos en la toma de decisiones a través del diálogo y no del voto. En realidad, al analizar las dinámicas de una institución podemos distinguir dos dimensiones: el *quién* y el *cómo* de las decisiones públicas. El *quién* nos permite distinguir entre democracia representativa y democracia directa, mientras el *cómo* separa la democracia agregativa de la democracia deliberativa. Cruzamos ambas dimensiones en el siguiente cuadro, donde, además, sombreamos el *espacio participativo* donde nos ubicamos.

	Democracia representativa	Democracia Directa
Democracia agregativa	Democracia de los modernos: necesidad de mejorar la representación	Referéndums: incorporar la voz de los ciudadanos de manera vinculante
Democracia deliberativa	Procesos participativos: democratizar las políticas públicas	Democracia de los antiguos: asambleas per decidir desde el intercambio de argumentos

Fuente: elaboración propia

## ¿Por qué democratizar las políticas públicas?

Los procesos participativos, especialmente en el ámbito local, no son ninguna novedad. Disponemos de una dilatada experiencia que arranca a finales de los ochenta, explota durante los noventa, y se mantiene con oscilaciones coyunturales hasta hoy. La historia de estos procesos incluye experiencias de éxito, pero también muchos fracasos y decepciones. Las expectativas y las ilusiones *participativas* siempre han sido elevadas, mientras que

sus resultados no siempre han estado a la altura: impactos reales difuminados, pocos participantes, debates sobre temas irrelevantes, metodologías excesivamente costosas, bajo compromiso del liderazgo político, etc.

Sin embargo, de forma algo sorprendente, a pesar de la modestia de los resultados alcanzados, la voluntad de desplegar procesos participativos se ha mantenido o incluso se ha incrementado. ¿Cómo explicar esta situación? ¿Por qué tanta insistencia en la participación ciudadana a pesar de la fragilidad de sus resultados? Estos interrogantes nos conducen, obviamente, al *porqué* de la participación ciudadana. Un tema sobre el cuál disponemos de una extensa literatura especializada, pero que, a efectos de una exposición lo más sintética posible, simplificaré a través de *los tres porqués* de la participación ciudadana:

- En primer lugar, necesitamos la participación **porqué nos permite tomar decisiones inteligentes**. En un contexto donde los asuntos que debemos abordar son cada vez más complejos y poliédricos, la participación facilita las múltiples miradas y la interacción entre argumentos que genera aquello que los clásicos ya llamaban *decisiones sabias* o, si se prefiere, inteligentes. La inteligencia siempre es colectiva y, por lo tanto, no se genera a través de la racionalidad tecnocrática sino de la racionalidad deliberativa.
- En segundo lugar, necesitamos la participación **porqué nos permite implementaciones más eficientes**. No sólo los asuntos que debemos gobernar son más complejos, sino que también lo son los ciudadanos con los que tratamos. Unos ciudadanos con conocimientos y capacidades para bloquear aquellas decisiones que no entienden o no comparten. Unos ciudadanos que debemos incorporar para que, posteriormente, nos permitan implementar las políticas públicas. El debate, como ya indicaba Pericles, «no es una piedra en el camino hacia la acción» sino un paso imprescindible para poder desplegar con eficiencia nuestras decisiones colectivas.
- En tercer lugar, necesitamos la participación **porqué es imprescindible construir ciudadanía**. Frente a la lógica gerencial que ha construido una sociedad de *clientes*, necesitamos *ciudadanos* que se ocupen no sólo de maximizar sus funciones de utilidad individuales sino, sobre todo, de construir el espacio público que permita su desarrollo en el seno de una comunidad. Una sociedad de *clientes* es simplemente ingobernable, de manera que necesitamos la participación ciudadana como el puente hacia una sociedad de ciudadanos.

La participación ciudadana, en definitiva, no es una opción. Es una necesidad. No nos queda más remedio que incorporar la deliberación pública, pues parece cada vez más imprescindible tomar decisiones inteligentes, implementarlas adecuadamente y disponer de una sociedad de ciudadanos interesados en el bien común.

## De la alegre indefinición participativa a la dolorosa precisión deliberativa

Estamos, pues, definiendo unos procesos de participación de carácter deliberativo que se caracterizan por su influencia en la toma de decisiones, no por sustituir a los responsables institucionales de tomarlas. Los responsables políticos, por lo tanto, deberían entender que se trata de una forma de tomar decisiones, no de dejar de tomarlas. Este aspecto, como veremos posteriormente, es relevante en la discusión sobre el papel de los políticos en los procesos de participación ciudadana.

Además, si aceptamos este punto de partida, podemos reconocer tanto las ventajas de los procesos participativos (ya citadas anteriormente: inteligencia, eficiencia y ciudadanía) como sus límites. Unos límites que se explican a partir de la persistencia de la necesidad de tomar unas decisiones que, inevitablemente, no podrán nunca satisfacer plenamente las demandas de todos y cada uno de los individuos de nuestra comunidad. La política, que se materializa en el diseño y la implementación de las políticas públicas, parte del conflicto y, consecuentemente, no puede ofrecer respuestas *clientelares* sino que debe construir proyectos *colectivos*. Esta es, simultáneamente, su grandeza y su debilidad.

Asumir estos límites nos parece tan doloroso como imprescindible. Se trata de unos límites que nos enfrentan con la realidad y nos obligan a reconocer que debemos equilibrar nuestras expectativas con las de aquellos que no las comparten. Incorporar estos límites es doloroso y complicado, pues choca con una cultura participativa donde ni los políticos ni los ciudadanos ni los administradores se sienten excesivamente cómodos.

En cualquier caso, para avanzar en esta dirección, de entrada, hemos de tener claro que implica desplegar un proceso participativo de carácter deliberativo. De nuevo, frente a la prolífica literatura sobre el tema, proponemos destacar las tres fases que, a nuestro entender, debería cubrir cualquier proceso de este tipo:

- En primer lugar, **explicarnos**. Un proceso deliberativo, aunque parezca una obviedad, debe iniciarse explicando a los potenciales participantes de qué vamos a hablar (dimensión pedagógica) y de qué no vamos a hablar (dimensión política). Establecer este punto de partida con claridad y honestidad permite establecer tanto los objetivos como los límites del proceso deliberativo, de manera que se evitan engaños y eventuales decepciones.
- En segundo lugar, **promover el diálogo y escuchar**. Esta fase conforma la piedra angular de la participación y, además, es aquella donde mayor importancia adquieren las técnicas y las metodologías participativas. Simplificando, es el momento en que debemos abordar aspectos como los perfiles y la diversidad de los participantes, las formas de participar, los tiempos de la participación o la dinamización de los espacios participativos.
- En tercer lugar, **responder**. Ya habíamos anticipado que en un proceso participativo de carácter deliberativo la respuesta a las demandas de la ciudadanía no siempre puede ser afirmativa, pero lo que es imprescindible es que se dé siempre una respuesta, aunque sea negativa. Este es un compromiso político que sirve tanto para demostrar a los participantes que se les ha escuchado activamente como, fundamental, para visualizar los impactos concretos y tangibles de la participación.

Aunque la explicación de estas tres fases ha sido excesivamente somera, finalizaremos este apartado subrayando dos ideas que nos parecen cruciales. Por un lado, aunque la fase de escucha es la piedra angular de la participación ciudadana, consideramos que el éxito de un proceso deliberativo depende sobre todo de lo que sucede antes y después. Es decir, para que la centralidad de la escucha tome todo su sentido es básico saber con total claridad de qué estamos hablando y poder observar con precisión cuáles han sido las consecuencias de la participación. No hay nada más desalentador que hablar sin tener claro ni cuál es el tema ni de qué servirán nuestras palabras. Por otro lado, en la medida que no nos referimos a cambiar el *locus* sino al *modus* de las decisiones públicas, debemos reconocer que este tipo de procesos participativos consisten en una aparentemente extraña combinación entre deliberación ciudadana y ejercicio de autoridad política. Ambos ingredientes, aunque puedan parecerse contradictorios, son necesarios y complementarios.

## Los actores de la participación: los políticos, los ciudadanos y la administración

En este último apartado nos centraremos ya en el objetivo que recogemos en el título de este documento: ¿existe el político participativo? ¿Cuál es el rol que deberían desarrollar los políticos, los ciudadanos y la administración para garantizar el éxito de los procesos participativos de carácter deliberativo?

Los debates y las reflexiones sobre los procesos participativos a menudo se han concentrado en las metodologías más adecuadas para desplegarlos. Hemos vivido sumidos en lo que en alguna ocasión hemos llamado la «seducción metodológica». Una seducción que en determinados momentos se proyectaba en los reglamentos participativos, luego en los presupuestos participativos, más tarde en los talleres deliberativos y, en otras ocasiones, por citar únicamente un ejemplo más, en los núcleos de intervención participativa. Modas metodológicas que, de manera más o menos ingenua, prometían el deseado paraíso de la participación.

Nuestra perspectiva toma distancia de lo que consideramos un exceso de preocupación metodológica y propone trasladar el énfasis a los actores de la participación. El éxito de estos procesos participativos, por lo tanto, no dependería tanto de las técnicas y de los profesionales de la participación como del papel que en ellos desarrollan sus actores principales: los políticos, los ciudadanos y la administración. Expresado en otros términos, buena parte de las dificultades de los procesos participativos se explicarían por la discrepancia entre el papel que juegan y el que, a nuestro entender, deberían jugar estos actores. Reflexionar sobre sus roles no es pues un asunto secundario sino el camino para alcanzar unos resultados satisfactorios.

## Los participantes: de clientes a ciudadanos

Empezamos con una afirmación rotunda: no puede existir un proceso deliberativo cuando los participantes se comportan como clientes. La democracia, y específicamente los procesos participativos, exigen la presencia de ciudadanos. El cliente es aquel o aquella que espera una oferta (política) adaptada a sus demandas. Se comporta de manera individual y unilateral, ya que se limita a expresar sus necesidades personales y las dirige a una institución de la que espera una respuesta satisfactoria -sin voluntad ni de contrastar ni de equilibrar sus necesidades con las de otros. Al

cliente, en definitiva, no le interesa ni el diálogo entendido como intercambio de argumentos ni las decisiones colectivas, de manera que presenta un perfil incompatible con la lógica de los procesos deliberativos.

Cuando, como ha sucedido en demasiadas ocasiones, un proceso participativo sucumbe a la lógica de los clientes, viola su esencia deliberativa y, además, se convierte en una trampa de la cuál es muy difícil librarse. Pensar que las instituciones públicas pueden actuar bajo el objetivo de dar satisfacción a las demandas individuales de todos los *ciudadanos-clientes* es no entender la lógica conflictiva de la política, no asumir que los recursos son escasos y, finalmente, provocar la frustración prometiendo aquello que no podrá cumplirse.

Un proceso participativo, por lo tanto, no necesita clientes sino ciudadanos capaces tanto de intercambiar argumentos con los otros como de situar el diálogo en el ámbito de los intereses colectivos. No es nada fácil. Actuar como ciudadano es exigente y, desgraciadamente, está poco valorado en sociedades marcadamente individualistas como las nuestras. Una forma de resumir las exigencias del rol de ciudadano es recordar una frase de Aristóteles: «ciudadano es aquel que sabe gobernar y ser gobernado».

- En primer lugar, **saber gobernar** implica ser capaz de discutir en términos colectivos y, de esta manera, definir no sólo aquello que **yo** quiero sino también aquello que **nosotros** queremos para nuestra comunidad. Ciudadano, por lo tanto, es aquel que sabe gobernar porque sabe participar en la toma de decisiones compartidas, no porque sabe demandar aquello que le interesa personalmente.
- En segundo lugar, **saber ser gobernado** implica que, una vez hemos participado en el proceso de toma de decisiones colectivas, su resultado final, aunque no siempre coincida con mis expectativas particulares, debe ser aceptado y respetado. Es decir, el ciudadano -como nos recordaba el sabio griego- es soberano y súbdito simultáneamente; participa en la deliberación pública como un soberano y, cuando ésta se materializa en una decisión concreta, la acepta como un súbdito, aunque no la comparta o la comparta sólo parcialmente.

Esta doble combinación de *saber gobernar* y *saber ser gobernado* es un auténtico reto para nuestras sociedades. Un reto que deberíamos alcanzar de forma paulatina, pero sin el cual los procesos deliberativos muestran importantes dificultades de funcionamiento. También es importante recordar que el propio potencial pedagógico de estos procesos los convierte en

*constructores de ciudadanía*. Participando y deliberando con los otros aprendemos a gobernar y entendemos que hemos de ser gobernados, abandonamos nuestra posición de clientes y nos convertimos en ciudadanos.

## Los políticos: de observadores a líderes

Las primeras experiencias de participación ciudadana -la mayoría de ellas en el ámbito municipal- fueron promovidas desde la esfera política. Sin embargo, este impulso inicial no llegó acompañado de compromiso e implicación. Los responsables políticos proponían fomentar la participación, pero ésta enseguida quedaba delimitada a un ámbito técnico desde el cuál, de forma más bien aséptica, se aplicaban metodologías con criterios profesionales. Así, de manera muy mayoritaria, esgrimiendo el argumento de la *despolitización* (en tiempos de «odio a la política»), los responsables políticos solían desentenderse de los procesos participativos.

A esto deberíamos añadir una segunda delimitación que consistían en situar las experiencias participativas en ámbitos periféricos o marginales de las políticas públicas. Así, al menos inicialmente, la participación también se *despolitizaba* a través de ubicarla en ámbitos poco polémicos, donde se trataba más de recoger opiniones neutras sobre temas eminentemente técnicos (¿cuántos árboles queremos en la plaza?) que de debatir aspectos políticos de mayor calado (¿necesitamos una plaza o permitimos que se construya un nuevo centro comercial?).

En cualquier caso, tal como hemos anticipado anteriormente, consideramos que la participación ciudadana entendida como proceso deliberativo que incide en la toma de decisiones es algo que afecta esencialmente a la actividad política y que, consecuentemente, es indispensable *politizarla*. Los políticos son actores centrales y deben garantizar su compromiso y su implicación con los procesos participativos. Concretamente, tal como anticipábamos en el apartado anterior, la presencia de los políticos es especialmente reclamada en los momentos iniciales (fase explicativa) y finales (fase de respuesta) de los procesos deliberativos:

- En el **momento pre** (explicarnos), los responsables políticos han de dar el pistoletazo de salida a la participación, explicando tanto los contenidos básicos como los límites de aquello que es objeto de debate. En este momento inicial han de demostrar también su compromiso con el



proceso participativo; un proceso que afecta a la toma de decisiones, es decir, al núcleo central de su actividad como políticos electos.

- En el **momento post** (responder), los responsables políticos han de asumir el compromiso de dar respuesta a las conclusiones del proceso participativo y adoptar la decisión final, haciendo visible el impacto del debate público sobre los contenidos de su decisión.

Los responsables políticos, por lo tanto, tienen un papel crucial en unos procesos participativos que, a nuestro entender, deben ser *politizados* en lugar de despolitizados. Así, el éxito de un proceso participativo depende de lo que sucede en las fases iniciales y finales, que son eminentemente políticas. Es obvio que para realizar un proceso participativo necesitamos disponer de conocimientos técnicos y de ciertas habilidades profesionales, pero también debería ser obvio que se trata de una actividad política y que, en consecuencia, reclama de un liderazgo político que no siempre ha estado presente.

## La administración: de la sectorialización a la transversalidad

Finalmente, queremos subrayar una idea tan básica como difícil de trasladar a la práctica. Nos referimos al hecho que la participación ciudadana (hacia el exterior institucional) obliga a las administraciones a transformarse hacia adentro (hacia el interior institucional). Cuando una institución entra en diálogo con actores externos, las conclusiones de este debate difícilmente se expresan siguiendo la segmentación de la organización administrativa. Se genera entonces un desencaje que puede fácilmente acabar frustrando las expectativas de la ciudadanía. Es decir, para poder dar respuesta satisfactoria a los procesos participativos, la administración ha de aprender también a generar espacios internos de encuentro y diálogo.

El reto, tal como se ha expresado en la literatura especializada, consiste en pasar de la sectorialización de la transversalidad. Aprender a trabajar en red y de manera colaborativa. No podemos en este breve documento desarrollar estos temas, pero sí que nos vemos obligados a recordar que el éxito de los procesos deliberativos depende, también, de la introducción de profundas transformaciones en el funcionamiento de la administración.



## ENTREVISTA

### CARA A CARA: CLAD Y GIGAPP

---

#### **Gregorio Montero Montero**

Profesor Universidad de Santo Domingo.

Ex Secretario General del CLAD (2014–2018).

Miembro del Comité Científico del Congreso Internacional GIGAPP.

#### **Álvaro V. Ramírez Alujas**

Profesor INAP Universidad de Chile.

Co-fundador e Investigador GIGAPP.

Entrevista realizada en el marco del VI Congreso Internacional GIGAPP 2015.

CCHS CSIC, Madrid.

30 septiembre 2015.

(Transcripción realizada entre junio y julio de 2019. Entrevista realizada por Palmira Chavero, Investigadora principal Directora de Comunicación GIGAPP.)

Vídeo: <http://bit.ly/MonteroGIGAPP>

### Mencionen tres grandes logros en la modernización de la administración pública iberoamericana

#### *Gregorio Montero*

Hay un logro que parecería un poco trivial pero la verdad que, tratándose de América Latina, el hecho de que el tema de la reforma y la modernización del Estado se hayan colocado en la agenda es importantísimo. Hoy ya no se discute en ninguno de los países de la región si la reforma del Estado realmente tenía sentido o no. Asimismo, se trata de un tema que no solo se ha colocado en la agenda, sino que se ha avanzado significativamente en varios de los países de la región en la profesionalización de la función pública.

Nosotros creemos que ese es un tema central y que ha sido resultado de muchos años de debate y de lucha también por profesionalizar la fun-

ción pública. Otro tema que no hay duda de que en la región ha tomado cuerpo y ya hay indicadores de avance significativo es la adopción de un modelo de gestión de calidad enfocado en resultados para impactar de manera positiva en los ciudadanos. Creemos que esos son tres elementos que identifican no a todos los países de América Latina pero sí a una buena parte de los países de la región en los últimos diez años.

### *Álvaro Ramírez-Alujas*

Comparto bastante lo que dice Gregorio, en particular lo relativo a la profesionalización de la gestión pública. La creación de los sistemas de servicio civil ha contribuido de manera muy categórica al avance de una agenda de modernización del sector público como una herramienta para el desarrollo, para superar las desigualdades y fomentar la equidad social.

Yo complementarí­a lo indicado anteriormente con temas emergentes nuevos que se han incorporado recientemente a partir incluso de algunos trabajos que se han hecho desde el CLAD, como por ejemplo la participación ciudadana que busca incorporar a las fuerzas vivas de la sociedad para que efectivamente haya un mayor alineamiento entre la oferta de servicios públicos y lo que la ciudadanía demanda. Eso va de la mano también con los temas de acceso a la información pública y con los temas de transparencia.

Hoy necesitamos administraciones públicas mucho más eficientes pero también mucho más transparentes, abiertas y eso también me lleva al último tema que es el del gobierno abierto que se ha instalado con mucha fuerza y además articula una serie de esfuerzos que inclusive el CLAD viene haciendo hace un par de años sobre estos temas, buscando vincularlo a la agenda de gobierno digital, participación ciudadana, derechos y deberes de la ciudadanía frente a la administración, los temas de gobernanza y de calidad del servicio público.

### **Mencionen también tres retos principales por afrontar...**

#### *Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Tengo la sensación de que por un lado el cambio de siglo ha generado de alguna forma en las administraciones públicas un gran desafío y uno de

los retos más relevantes tiene que ver con cómo logra adaptarse justamente a una sociedad que está mucho más vigilante, mucho más demandante. Las expectativas de los ciudadanos no pasan solamente por el mejoramiento de la calidad del servicio público, sino que por obtener respuestas oportunas en tiempo real es mucho más gravitante y urgente. Además de otro tema y central yo diría es cómo lograr que la reforma del Estado articule a los distintos poderes porque muchas veces cuando hablamos de reforma nos referimos particularmente al poder ejecutivo y no al sector público tradicional y creo que América Latina requiere mucho más de la complicidad del poder legislativo, del poder judicial.

Uno de los grandes desafíos de nuestra región sin lugar a duda tiene que ver con la modernización de los sistemas de justicia y también lo relacionado al tema de contraloría social y de los niveles subnacionales tanto a nivel regional como municipal. Considero que sería un desafío profundo en la región ver cómo logramos tener modelos de gobernanza y gestión eficientes de lo público a nivel municipal, ya que son los servicios públicos más cercanos a las necesidades de la ciudadanía.

### *Gregorio Montero*

Coincido con lo planteado por Álvaro. Añadiendo algunas cosas pienso que las administraciones públicas latinoamericanas tienen un déficit de legitimidad y por eso la lucha contra la pobreza y por la igualdad tiene que entenderse como una cuestión de gestión, como un problema de la gestión.

Si lo anterior no ocurre no se legitimará a la administración pública frente a la ciudadanía y cuando hablamos de ciudadanía hay que entender la ciudadanía del Siglo XXI que es muy distinta a la de siglos anteriores. Hoy no estamos hablando sólo de la ciudadanía en tanto condición jurídica sino también en tanto condición social. sin importar su edad, hombres y mujeres están literalmente en las calles y en las plazas públicas exigiendo por sus derechos al Estado. Entonces pienso que la lucha contra la pobreza y por la igualdad es un desafío determinante para este momento, y el cual no puede esperar.

Otro desafío muy serio lamentablemente sigue siendo la lucha contra la corrupción administrativa y por eso es necesario vincular toda la cuestión de gobierno abierto que Álvaro planteaba con esta cuestión que se torna en cada vez más fundamental a pesar de que llevamos tantos años abor-

dando esta problemática. Incluso existe una relación directamente proporcional, a mayor corrupción tenemos mayores problemas de pobreza y de desigualdad.

Otra cuestión importante es el manejo sostenible de las ciudades. La gestión pública no es solo el poder ejecutivo y no solo se nos olvidaron los otros poderes del Estado, sino que también se nos olvidó cuál es el rol del territorio, de lo local. Por eso debemos tomar muy en cuenta la gestión de ciudades sostenibles y agregarle todo lo que tiene que ver con el desafío que nos plantea el cambio climático y la poca capacidad para gestionar los desastres naturales que se demuestra todos los días en la región.

Asimismo, otro tema serio y fundamental es la lucha contra el crimen organizado, la lucha por la seguridad ciudadana, que está fuertemente relacionado con los anteriores retos.

En este momento están muriendo miles y miles de ciudadanos como consecuencia del crimen organizado y de los desastres naturales que tienen mucho que ver con el cambio climático.

### *Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Solamente para complementar, escuchando a Gregorio, creo que no es menor que en estos días se acaba de lanzar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con 17 objetivos nuevos que plantean un desafío enorme que la humanidad, que todos los países se comprometieron a tratar de cumplirlos en un plazo de quince años. Uno de ellos que especialmente quiero destacar en materia de gestión pública es el 16 que tiene que ver justamente con la lucha contra la corrupción. Los Estados deben garantizar los derechos ciudadanos e instituciones transparentes que rindan cuentas, que haya una apertura a los procesos de participación ciudadana.

Entonces diría que el desafío también está puesto en cómo la institucionalidad pública logra adoptar y adaptarse a estos nuevos desafíos del nuevo siglo de manera que efectivamente se pueda asumir digamos con éxito la lucha contra la miseria, la pobreza, el cambio climático, la sustentabilidad ambiental entre otros muchos temas que están en esta Agenda 2030.

## ¿Aprueban o suspenden los países de América Latina en materia de modernización de la administración pública?

*Gregorio Montero*

El CLAD tiene una convicción de que, si bien es cierto que hay países que no han avanzado lo suficiente, no menos cierto es que existen otros países que incluso aparecen a la vanguardia no sólo de la región, sino que también están bien posicionados cuando se hacen mediciones de mucho más alcance, a nivel mundial. El CLAD impulsa este tema en la región con mucho énfasis y da a conocer los resultados de mediciones que hacen otros organismos.

Hay que destacar que todos los países de la región aparecen creciendo de manera significativa en el proceso de profesionalización de la función pública y para nosotros esto es central. Hay buenas expectativas para los procesos de reforma y transformación del Estado en la región porque se está apostando a lo humano, al talento de las personas que trabajan en las administraciones públicas

El CLAD no solo busca desarrollar un sistema de servicio civil y profesionalizar la función pública, sino que también generar un nuevo empleado público para el siglo XXI para que pueda hacerles frente a los grandes desafíos que ya hemos estado comentando.

Hay países que están en una muy buena posición en la región en materia de reforma y modernización; otros que están en una posición intermedia y hay otros que lamentablemente se encuentran muy por debajo. Sin embargo, lo importante es que todos los países están impulsando los procesos de reforma y modernización.

En la región nos costó mucho volver a reconocer los procesos de reforma como instrumento para el cambio, como instrumento para la mejora de la institucionalidad y la creación de capacidades en el Estado, pero se ha retomado con fuerza todo esto, por lo que aprobamos lo que está ocurriendo en la región en esta materia.

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

En los últimos 25 años y particularmente en América Latina y el Caribe yo creo que hemos sido testigos privilegiados de un proceso muy interesante. Diría que desde la década del 90 hay un proceso en el cual se han

hecho esfuerzos sistemáticos, independientemente del gobierno de turno, para lograr la modernización de la administración pública.

Hay que ser optimista en el sentido de que tenemos un proceso de transformación permanente. Hoy en día se evalúa mucho más conscientemente, en la misma ciudadanía lo que significa el esfuerzo que realiza el Estado y además la obligación que tiene de gastar bien los recursos públicos.

Un ámbito donde podría decir que hay una cierta deficiencia y que está relacionado con la heterogeneidad de nuestra región es que lo que para un país puede significar un pequeño logro como tener una institución que funciona adecuadamente prestando servicios de agua potable o de un servicio básico, para otra administración o para otro país puede ser algo que cambie la vida radicalmente de la gente.

Entonces hay que sopesar muy bien esta lógica porque considero que hay una intención en la región de cooperar, hay una disposición de los países que van más en la avanzada de compartir sus herramientas de gestión, sus modelos y equipos técnicos.

Considero que el gran problema es la distancia que existe entre los programas de gobierno y lo que pasa en la administración porque cuando se hace una promesa se genera una expectativa que tienes que ser muy consciente de si vas a poder o no cumplirlas. En este sentido, creo que en América Latina y el Caribe no calibramos muy bien el hecho de que tenemos gobernantes que prometen y luego no cumplen, y es por eso por lo que necesitamos administraciones más transparentes y abiertas con una mayor sintonía entre la clase política y los medios de los que se vale esa clase política para poder cumplir los objetivos del desarrollo.

## ¿Cuáles son a su juicio las características principales del servidor público en el S. XXI?

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Aquí voy a ser un poco políticamente incorrecto, porque creo que desde el punto de vista técnico todos estamos de acuerdo en que ser servidor público es un privilegio. Tener la posibilidad de poder servir a la ciudadanía y a la gente otorgándole algo que le va a cambiar la vida me parece que es la bendición más grande que una persona puede tener.

El servidor público debe tener las capacidades técnicas para saber dialogar, catalizar los distintos recursos. Respecto a la alta dirección pública



creo que debe tener un perfil técnico con capacidad de diálogo e innovación y aquí viene mi comentario políticamente incorrecto, ya que creo que se necesita una administración pública mucho más orgásmica, que sienta pasión, vocación por lo que hace.

Considero que en América Latina perdimos un poco la vocación profunda de servicio público y muchas veces nos quedamos en la rutina de hacer lo que la norma dice solamente. Por lo tanto, hay que recuperar el orgullo de ser parte de la gestión, pensando que se puede mejorar la vida de la gente, necesitamos un funcionario que se entusiasme, que sea capaz de dialogar con los ciudadanos, y que sea parte para lograr reducir las desigualdades existentes en la región.

### *Gregorio Montero*

Las características del servidor público del siglo XXI tienen mucho que ver con el tipo de administración que debemos construir en estos tiempos. La sensibilidad social del servidor público de hoy tiene que ser muy marcada, tener un compromiso con la ciudadanía. Históricamente el compromiso de los empleados públicos ha sido más con una estructura partidaria o con un funcionario público porque entiende que a él le debe el cargo. Entonces hay que entender que la única razón de justificar una posición pública es el servicio al ciudadano, y esa sensibilidad social es determinante.

Considero que el funcionario de hoy tiene que parecerse un poco más a los políticos con compromiso social y creo que un elemento determinante también es la cuestión de la innovación. Hoy no se justifica ningún servidor público que no sea innovador, porque eso hace la diferencia.

## **¿Cuál es su valoración personal respecto de los avances de la participación ciudadana en la región?**

### *Gregorio Montero*

Se ha avanzado. En una escala del 1 al 10 yo ubicaría que en materia de participación ciudadana la media andaría entre 3 y 4. Es decir, nos falta mucho para avanzar, pero hay países que han avanzado mucho y mueven la media hacia arriba.

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Tengo la sensación de que se ha avanzado en la materia. La gente cada vez participa más en las cuestiones de la administración pública y existen mecanismos mucho más vinculante de participación que genera que la ciudadanía sienta que su opinión es tomada en cuenta. También los movimientos sociales juegan un rol importante, ya que la gente está en las calles exigiendo que su participación sea efectiva. Hace 20 años la participación ciudadana no era un tema relevante y hoy sí lo es, y por eso necesitamos instituciones que se adecuen a estos nuevos tiempos.

## ¿Y los avances en materia de transparencia institucional?

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Considero que hemos avanzado. Quiero separar entre lo que es tener una ley de acceso a la información, ley de transparencia, a que un gobierno sea más transparente. La ley es un mecanismo institucional que facilita y garantiza el ejercicio de un derecho pero no significa necesariamente que automáticamente se esté mejor en los índices. De hecho si comparamos a los países que tienen leyes de acceso a la información pública en América Latina, algunos con buenas leyes como México, Chile, Uruguay, con los índices de corrupción por ejemplo, no existe una correlación.

El tema de la corrupción es un problema muy serio en nuestra región, por lo que la transparencia debe ser un imperativo ético de cualquier gobernante y de la administración pública. Tengo la sensación de que necesitamos sofisticar también nuestras leyes, no podemos quedarnos satisfechos con tener leyes de acceso y de transparencia. Tenemos que generar instituciones que sean transparentes en la práctica, predicar con el ejemplo y en ese sentido creo que vamos un poco mejor que antes.

*Gregorio Montero*

El esfuerzo está montado en la región con el tema de la transparencia. A mayor transparencia debería ser menor el índice de corrupción, pero en muchos países no ocurre esto. Pienso que los esfuerzos que se están haciendo nos van a colocar en mejores condiciones.

Considero fundamental invertir la carga de la prueba en materia de corrupción administrativa. Actualmente corresponde a quien alega corrupción probarla y el problema es que la corrupción deja pocas huellas.

Respecto a los controles ciudadanos, esos esfuerzos están dando resultados en algunos países porque los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer lo que está ocurriendo dentro de la administración pública, por todo lo que implica la tecnología de la información y las comunicaciones, así como también las leyes de acceso.

Sin embargo, sigue habiendo cierta resistencia en algunos casos a entregar la información. Dicha información no tiene que ser exclusivamente para detectar hechos de corrupción sino también para participar de manera activa y productiva en los procesos de gestión pública.

Si bien es cierto que se han hecho muchos esfuerzos, desde mi punto de vista los resultados no se corresponden con ellos. Sin embargo, el solo hecho de que las autoridades sientan que no tienen alternativas, que la tendencia es ser cada vez más transparentes producto de las normas que se están aprobando en la región es un avance importante.

Por ejemplo, lo que está ocurriendo con los sistemas de contratación donde se maneja mucho dinero y por ende una de las fuentes más grandes de corrupción, es muy interesante. Se han mejorado mucho en los procesos de control y de transparencia de los sistemas de comprar en nuestros países y ahí tenemos muchos desafíos.

Si bien es un esfuerzo muy cuesta arriba considero que es un tema instalado en la región y que va a dar sus resultados, y desde el CLAD queremos impulsar dicho esfuerzo.

## Y en materia de rendición pública de cuentas ¿consideran que hemos avanzado?

*Gregorio Montero*

Casi todos los países ya tienen sus normas que establecen distintos mecanismos de rendición de cuentas, entre los que predomina el de la declaración jurada de los funcionarios, tanto a su ingreso como a su egreso de la administración.

Lo que pasa es que en muchos de nuestros países si bien existe la normativa que obliga a rendir cuentas, no menos cierto es que los sistemas de control todavía dejan mucho que desear. Por ejemplo yo declaro que tengo

determinado dinero pero en muchos países no existen los mecanismos para determinar si realmente lo tienen. Está comprobado que muchos funcionarios declaran más de lo que tienen cuando llegan a su posición porque están proyectando en esa declaración lo que aspiran a robarse al momento de dejar su puesto.

Muchos de los países no cuentan con un organismo que lleve a cabo el control de lo anterior y los sistemas tributarios tampoco funcionan muy bien y ahí tenemos un desafío muy importante. También el control parlamentario al poder ejecutivo deja mucho que desear. Los informes que el ejecutivo presenta al parlamento son meramente una formalidad y entonces ahí surge lo que todos aspiramos que es que la rendición de cuentas tenga controles.

Uno de esos controles, que ya se erige en muchos de nuestros países, es el control social. La sociedad debe asumir ese rol ya que en la región hay varios gobiernos que no han rendido cuentas. Si la ciudadanía exige rendición de cuentas y el gobierno no la brinda este perderá legitimidad. La tendencia es ahondar la búsqueda de soluciones a este problema y profundizar el proceso de transparentar las administraciones públicas porque ya no queda otra alternativa y veo esperanza y motivos para continuar luchando.

### *Álvaro V. Ramírez-Alujas*

El tema de la rendición de cuentas no estaba en la agenda hace 15 años atrás. Hoy en día es un imperativo y una obligación ética de parte de las autoridades y cada vez es más fuerte sobre todo por las demandas sociales que hay y que tanto las autoridades como toda la administración tengan esta obligación y la sientan es fundamental en la democracia.

Cuando un gobernante asume y tiene un paquete de reformar y un programa político que cumplir tiene que estar permanentemente rindiendo cuentas a la ciudadanía.

Lo que considero que falta es que esa rendición de cuentas sea mucho más orgánica de cara a la ciudadanía, que no sean solamente informes que nadie lee sino que sea una rendición de cuentas participativa. Contamos con los mecanismos para detectar la corrupción y los gobernantes están comprendiendo que más vale prevenir que lamentar. Entonces creo que la rendición de cuentas también se ha instalado con mucha fuerza en los procesos de cambio de la administración pública así como además en la conciencia de quienes gobiernan en la región.

## ¿Qué predomina a su juicio entre los Estados, la cooperación o la competencia?

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

No siento que haya competencia. Con los funcionarios con los que me ha tocado trabajar note una disposición a aprender de los demás e incluso a pedir ayuda. Cada vez más se apoyan en las redes que hay de intercambio.

Los gobiernos ya no tienen el monopolio exclusivo de tener todas las respuestas a todos los problemas que tienen las sociedades. En las sociedades latinoamericanas existe solidaridad, se comparten las buenas prácticas y más que competencia hay colaboración tanto formal como informal. Tanto el CLAD como GIGAPP trabajamos en la creación de espacios donde se encuentren los directivos, los funcionarios para intercambiar experiencias e ideas para buscar soluciones a los problemas existentes.

A diferencia de lo que ocurre en Europa creo que América Latina tiene mucho más conectada estas redes y además tenemos problemas comunes, para los que podemos buscar soluciones comunes.

*Gregorio Montero*

Creo que el CLAD es un indicador y la fuerza que ha tomado históricamente es un indicador de cómo los funcionarios públicos y los Estados en América Latina ven la cuestión.

La administración y la gestión pública se están convirtiendo en un instrumento de integración de nuestra región. Todos los documentos del CLAD se hacen sobre la base de las experiencias de los países de la región y esto es experiencia compartida.

Hoy no se está dando lo que se daba anteriormente y que fracaso, que era copiar en un país un modelo que había funcionado en otro, sino que se busca adaptar los modelos a las características y necesidades de cada país.

Asimismo, el CLAD realiza por lo menos cinco reuniones por año para debatir temas y experiencias sobre determinados temas, tanto las cosas buenas como las malas. De esas reuniones salen documentos que son los que sirven de orientación y de intercambio de buenas prácticas para los distintos gobiernos, y en todas de esas reuniones están siempre presentes como mínimo 17 de los 22 países integrantes del CLAD y eso demuestra el

interés en cooperar. Desde el CLAD percibimos un sentimiento de solidaridad y de cooperación en la región y soy optimista respecto a que se seguirá mejorando en materia de cooperación e integración.

## Finalmente ¿Cuál es su valoración respecto de la red GIGAPP?

*Gregorio Montero*

Desde que me involucré con este evento lo único que me ocurrió fue alentarme. Generalmente tenemos la sensación de que estamos solos en esta lucha por la mejora de la administración pública en la región y GIGAPP me demuestra lo contrario.

Difícilmente puedo evaluar a GIGAPP solamente por sus congresos, ya que es un elemento más. Yo evalúo más allá, por lo que está haciendo para toda la región con relación a este tema y por lo que está significando para el CLAD y de manera particular para los gobiernos.

Considero que complementamos nuestras tareas y veo este Congreso como una etapa de calentamiento al Congreso del CLAD, ya que me he dado cuenta de que un alto porcentaje de quienes participan en este Congreso lo harán en el del CLAD.

En resumen, estamos creando y profundizando una comunidad del conocimiento real en nuestra región que nos permite abordar los distintos temas y subtemas de algo tan amplio como es la reforma, modernización, transformación y asunción de políticas públicas efectivas y el CLAD siempre colaborará con GIGAPP.

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Agradezco la generosidad de Gregorio y también considero que existe una gran complementariedad entre el CLAD y GIGAPP que se da por ser GIGAPP un grupo de investigación relativamente joven, con muchas inquietudes, con mayor curiosidad, que permite incorporar temas que no se discutían en los foros regionales. Asimismo, existe una sintonía temática entre los Congresos CLAD y GIGAPP.

Considero que somos un complemento perfecto porque logramos cubrir una demanda de nuevo conocimiento, de nuevos debates que nos lleven a una nueva frontera, que nos exija más. Son tantos los desafíos y las

cosas por hacer, y este espacio nos va a permitir desarrollarlas, y no van a terminar hasta que se haya erradicado la pobreza, la miseria y que haya justicia social en nuestros países.

Creo que la comunidad que nos ha acompañado en estos años y particularmente el 2015 es un fiel reflejo de esos debates enriquecedores que se plasman en acción, con una combinación entre una reflexión académica y lo que las administraciones públicas en Iberoamérica están haciendo.

Estoy muy contento y orgulloso de esta lucha que estamos emprendiendo, y tenemos un largo camino por delante y como dice el dicho «si tú quieres llegar rápido camina solo, pero si tú quieres llegar lejos hazlo acompañado».





## PONENCIA

# LECCIONES DE *EL PRÍNCIPE* DE MAQUIAVELO PARA UN DIRECTIVO CONTEMPORÁNEO<sup>4</sup>

---

**Carles Ramió Matas**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.

Universitat Pompeu Fabra.

Miembro del Consejo Académico del GIGAPP.

(Ponencia remitida por el autor en noviembre de 2019)

*El Príncipe* es un texto breve pero amplio y complejo por los temas que abarca. Esta obra se puede dividir en dos partes. La primera (capítulos I al XIV) viene a ser un tratado de ciencia política de carácter comparado sobre modelos de gobierno, con análisis históricos y de los sistemas políticos coetáneos al autor. Analiza y compara los distintos tipos de Estado (repúblicas versus principados y dentro de éstos los hereditarios, los nuevos, los mixtos y los eclesiásticos) y las formas de acceso al poder (por la virtud, por la fortuna, por las armas, por medio de crímenes o por el favor del pueblo o de los poderosos). Finaliza este apartado con un tratado de carácter militar como uno de los fundamentos básicos sobre el que se edifica un Estado. La segunda parte del libro (capítulos XV a XXV) es la más conocida y divulgada de *El Príncipe* donde Maquiavelo presenta unos consejos (recomendaciones) de carácter político y moral a los príncipes para lograr y mantener el poder. Este bloque sería el equivalente a un actual manual de *coaching* para dirigentes públicos y directivos privados. Así es utilizado en escuelas de alto gobierno o en escuelas de negocios. En este apartado se va a realizar un sintético y modesto ejercicio dialéctico sobre la potencialidad y vigencia de los postulados de Maquiavelo en la realidad institucional contemporánea.

Maquiavelo, partiendo de un realismo y utilitarismo político desgarrador, propone un conjunto de directrices y consejos prácticos para formular

---

<sup>4</sup> Desde GIGAPP, deseamos agradecer a Carles Ramió por su disposición y por remitirnos este documento para su publicación en esta obra.

un conjunto de atributos vinculados al liderazgo sin la menor preocupación por una concepción escolástica de la moralidad. No parte de valores éticos claros para generar un modelo normativo de líder, sino que articula sus consejos sobre dos crudas realidades: la naturaleza real de los hombres y el escenario y juego real de la política. Ejercicio de realismo social y político en estado puro sin ningún tipo de concesiones a postulados de carácter dogmático. Por tanto, sus consejos, su construcción normativa se presenta sin guarnición, sin lubricante que suavice o dulcifique sus postulados. Esta ausencia de ingredientes balsámicos lo justifica con una gran solvencia: «Pero, al ser mi intención escribir cosas útiles a quien las lea, me ha parecido conveniente ir derecho a la verdad concreta de la materia que a la imaginación. Y muchos han diseñado repúblicas o principados que nadie ha visto jamás ni se ha sabido que hayan existido. Porque hay tanta distancia de cómo se vive a cómo se debería vivir, que el que deja lo que se hace por lo que se debería hacer aprende más rápidamente la ruina que su conservación, porque un hombre que quiere hacer siempre el papel de bueno es obligatorio que se arruine entre tantos que no lo son» (Capítulo XV de *El Príncipe*).

Soy consciente que las reflexiones que aquí se van a exponer implican hacer peligrosos malabarismos sobre el alambre ya que se va intentar combinar una visión ética del ejercicio del liderazgo público con una dimensión realista y práctica. Creo que vale la pena este modesto intento ya que emprender estos dos caminos por separado sólo conducen a la insatisfacción sea ésta de índole práctica, ética o ambas a la vez.

Maquiavelo desarrolla entre los capítulos XV y XXIII de su obra *El Príncipe* algunas competencias necesarias en un buen líder. Vamos a aplicar y analizar estas cualidades a nuestro contexto temporal e institucional: (la administración pública contemporánea y el ejercicio de su función directiva) (Ramió, 2015). Para realizar este experimento hemos seleccionado cinco de las cualidades que expone Maquiavelo: la sabiduría, la sinceridad, la benevolencia, la disciplina y cómo hacer frente a la fortuna:

*La sabiduría:* «Hay tres especies de talentos: unos que saben descubrir cuanto les importa saber; otros que disciernen con facilidad el bien que se les propone; y en fin los hay que no entienden por sí, ni por medio de otro. Los primeros son sobresalientes, los segundos buenos, y los terceros absolutamente inútiles» (Capítulo XXII de *El Príncipe*). El que sabe descubrir cuanto le importa saber es el dirigente que atesora sabiduría. La sabiduría es una habilidad que se desarrolla con la aplicación de la inteligencia en la experiencia, obteniendo conclusiones que nos dan un mayor entendimien-

to, que a su vez nos capacitan para reflexionar, sacando conclusiones que otorgan discernimiento de la verdad, de lo bueno y lo malo. La sabiduría y la moral se interrelacionan dando como resultado un individuo que actúa con buen juicio. Algunas veces se considera la sabiduría como una forma especialmente bien desarrollada de sentido común. Esta definición estándar de sabiduría saca a colación elementos como el sentido común y la inteligencia institucional combinada con la moral. Aquí la pregunta clave a formular es: ¿cómo un líder político o profesional puede adquirir la sabiduría? La respuesta es obvia: con la experiencia. Si no hay experiencia previa no puede haber un líder que atesore sabiduría. Esta constatación tan evidente a simple vista no suele, en cambio, tenerse en cuenta en la mayoría de las ocasiones a la hora de nombrar a un directivo político o profesional. Una parte muy importante de políticos que ocupan puestos directivos poseen una nula experiencia en el campo de la dirección pública o privada: militantes sin oficio que pasan a ocupar de golpe un puesto directivo; diputados que sólo han ejercido estas funciones que pasan a ocupar, sin ninguna transición, el puesto de ministro, consejero, etc.; alcaldes que logran esta posición sin haber sido previamente ni tan siquiera concejales; jóvenes recién graduados de la universidad que ocupan de repente una dirección general. Pero esta falta de experiencia previa tampoco es extraña en los directivos profesionales ya que cada vez es más habitual encumbrar a un puesto de subdirección general o similar a funcionarios que no han ocupado previamente ni una simple jefatura de negociado, pero que han demostrado la habilidad de coquetear con la política o tener la suerte de conocer al político que los nombra. Por otra parte, hay algunos, de ambos ecosistemas, que creen que pueden justificar la asunción de un puesto directivo por la vía de la formación formal. Es también habitual ver en los currículums de los directivos que poseen una maestría del tipo MBA como si con solo este único esfuerzo les sirviera para acreditar competencias directivas reales. En este punto hay que afirmar que recibir formación para ser un dirigente o un ejecutivo es irrelevante si no se ha ejercido previamente esta función. Mintzberg (2007), en su libro *Directivos no MBAs* lo deja meridianamente claro: las escuelas de negocios que prometen en sus programas formar a directivos que antes no han tenido una experiencia previa a este nivel mienten ya que no es posible generar de la nada, sin haber ejercido esta función, a buenos directivos sean estos públicos o privados. Los programas de formación directiva sólo tienen sentido impartirlos a profesionales con cierta experiencia práctica en el ejercicio directivo o pre-directivo ya que se trata de poner en valor la experiencia mediante el contacto con otras experiencias

similares con un profesorado que posea la capacidad de teorizar y categorizar estas prácticas con el objetivo de maximizar los aciertos y de minimizar los errores.

La sabiduría, para ser un directivo público sólo se puede adquirir con la experiencia que consiste en ocupar de forma incremental responsabilidades cada vez más importantes. Cuando uno ocupa un cargo, sea el que sea, se va preparando de forma natural para ocupar un cargo superior ya que durante un tiempo convive con éste, al estar bajo su mando, y va detectando las dificultades, habilidades y competencias vinculadas a este cargo superior.

Pero la sabiduría no sólo se adquiere escalando por la jerarquía sino también de forma transversal ocupando puestos en diferentes ámbitos de gestión en una misma institución o en varias. Se aprende al adaptarse a diferentes entornos organizativos, a socializarse con distintas reglas del juego institucionales, a desarrollar diferentes habilidades y competencias profesionales. Además, la sabiduría se adquiere también en el plano personal participando en redes de relaciones sentimentales con parejas, con familiares y amigos. Aprender a manejarse bien a nivel familiar y sentimental es un atributo muy importante con una relación más directa de lo que suele pensarse con la dimensión estrictamente profesional. Ocupar un puesto de directivo público implica tener unas grandes habilidades relacionales ya que se establecen en las instituciones un buen número de lazos similares a los familiares o sentimentales. Por mi escala de valores he sido siempre un firme defensor de diferenciar en los dirigentes públicos la dimensión profesional del plano personal y en respetar la intimidad personal. Rechazo la tradición y práctica anglosajona en la que a un candidato para un elevado puesto público se le hace un duro escrutinio a su vida privada. Lo impugno por convicciones éticas personales, pero reconozco que tiene su sentido evaluar a un político también en su dimensión personal ya que, si no ha logrado en la intimidad ser una persona íntegra sino todo lo contrario, ello tiene su impacto en sus capacidades como dirigente. No en vano Maquiavelo apelaba por la ética de la responsabilidad, ser amante de la virtud y convertirse en fuente de ejemplos extraordinarios. Esto se puede percibir en casos extremos: líderes como Trump, Berlusconi, Johnson o Strauss-Khan, con comportamientos privados muy heterodoxos, es evidente que los hacían y hacen poco adecuados para ocupar las altas magistraturas que han logrado alcanzar. Todo esto lo comento, desde una gran incomodidad, no para proponer un escrutinio de la vida privada de carácter anglosajón sino para apelar a la autorregulación y a la autorresponsabilidad. Aquellas

personas que sientan que tienen debilidades manifiestas en el plano personal deberían renunciar voluntariamente a ocupar un puesto de dirección pública ya que seguramente fracasarán, salvo excepción, por su falta de sabiduría relacional.

Por último, parece que apele de esta forma a la edad como requisito básico para ocupar un puesto directivo apostando por un modelo de gerontocracia. No es cierto, ya que lo que intento decir es que la sabiduría se adquiere básicamente con el tiempo bien aprovechado que aporta madurez institucional. Es evidente que esta tesis implica descartar, por ejemplo, que una persona muy joven sea ministro; no por su edad sino porque no ha tenido tiempo para alcanzar un mínimo de sabiduría institucional pero no de forma distinta que una persona madura sin experiencias institucionales previas. Con independencia de su edad ambos perfiles tienen un déficit de madurez institucional que sólo la experiencia puede conceder. Dicho sea de paso: los directivos públicos que he conocido extraordinariamente jóvenes cuando han ocupado un puesto directivo (alcaldes y altos cargos) han fracasado de forma estrepitosa como líderes institucionales. Pero reitero que la clave no es tanto la edad sino el tiempo y la experiencia.

*La sinceridad (y el poder):* La sinceridad (o la honestidad) es una calidad humana que consiste en comprometerse y expresarse con coherencia y autenticidad (decir la verdad), de acuerdo con los valores de verdad y justicia. Se trata de vivir de acuerdo con cómo se piensa y se siente. En su sentido más evidente, la honestidad puede entenderse como el simple respeto a la verdad en relación con el mundo, los hechos y las personas. Esta competencia (o si se desea, valor) es muy controvertido cuando se funden y confunden los planos del «deber ser o querer ser» con el «ser y poder ser». Un líder político y profesional siempre dirá que es sincero y la mayoría, además, deseará serlo. Pero una cosa es lo que se dice y lo que se desea y otra muy distinta es que se pueda en la práctica ser sincero. No hay que olvidar que para alcanzar y mantener un puesto de dirección pública política o profesional supone alcanzar y mantener el poder.

Y al final nos ha aparecido el concepto clave que no se puede soslayar cuando se analiza *El Príncipe*: el poder (Maquiavelo esgrime en *El Príncipe* 115 veces esta palabra y concepto, es el segundo más utilizado en la obra detrás de «príncipe», al que hace referencia en 269 ocasiones). El baile entre la política y la administración sigue un sólo ritmo: el ritmo del poder. Las relaciones entre políticos y profesionales es una relación de poderes: entre el poder político (legitimidad democrática) y el poder del experto (legitimi-

dad tecnocrática). Las relaciones entre los cargos políticos y entre los cargos profesionales también es una relación de poderes en los que juegan, entre otros, el poder personal, el poder informal, el poder del conocimiento, el poder de la información, etc. El poder es uno de los conceptos más polémicos de las ciencias sociales. La definición más conocida es la de Dahl (1957 y 1961) que ejemplifica el poder como la relación entre dos actores, en la que el actor (A) puede obligar a otro actor (B) a hacer algo que no tenía pensado o no quería hacer. También se puede definir el poder como la participación en el proceso de toma de decisiones donde G tiene poder sobre H con respecto a los valores K si G participa en la toma de decisiones que influyen en la línea de conducta de H con respecto de los valores K. Blau (1964) lo define como la capacidad de un actor social determinado para vencer la oposición. También se puede definir mediante las preferencias de un actor y los resultados logrados. En todas las definiciones el poder equivale a fuerza, a la fuerza suficiente para modificar la conducta de otros actores. La política, en su sentido más amplio, implica el esfuerzo consciente para dominar y utilizar la fuerza para resolver una situación en la que hay que escoger. La política comprende aquellos actos intencionados de influencia (presión, fuerza) para intensificar o proteger los intereses propios, ya sean estos individuales, grupales o de una unidad. Otro autor clásico, Daudi (1986), habla de acción política para definir aquellos actos que, implícitamente, tienen un elemento de táctica y estrategia, con el propósito de conseguir un objetivo (sentido estratégico del poder activo o generativo), o bien de protección (sentido estratégico del poder reactivo o de boicot). Por otra parte, el conflicto, como concepto que se deriva de la confrontación de distintos poderes e intereses, se define como un proceso en el cual A hace un esfuerzo intencional para anular los esfuerzos de B mediante alguna clase de bloqueo que hará que B no consiga alcanzar sus metas o lograr sus intereses. Es decir, el conflicto es básicamente una desavenencia entre los intereses de dos o más actores. Es una diferencia de intereses que viene determinada por la relación que existe entre los intereses de los actores o, para ser más exactos, por la forma en que la satisfacción de los intereses de un actor se relaciona con la satisfacción de los intereses de otro.

Todas estas definiciones y precisiones académicas del poder suponen sin remedio una pésima convivencia con la competencia o atributo de la sinceridad para un líder político o profesional. Una persona que opere en la práctica con total sinceridad difícilmente alcanzará una posición de líder político o profesional y, si se da el caso excepcional, no podrá mantener durante mucho tiempo esta privilegiada posición. En este punto es cuando

nuestro autor de referencia, Maquiavelo, florece en todo su polémico esplendor: la política y la guerra en el seno de las instituciones se basan, fundamentalmente en el arte del engaño. La realidad más oscura, pero al fin y al cabo real, es que las instituciones públicas (y también las privadas) están preñadas de engaños: políticos que engañan a otros políticos, profesionales que engañan a otros profesionales y políticos que engañan a profesionales y viceversa. En este sentido la sinceridad no es una competencia de un líder sino más bien una *anticompetencia* o un antivalor. Considero que esta conclusión es equivocada y es el origen de la mayoría de los males de nuestras instituciones públicas y pienso que la sinceridad es uno de las mayores competencias y valores que siempre deben acompañar a un directivo público político y profesional.

La sinceridad es imprescindible en el baile en la política y la Administración, pero no puede tratarse de una sinceridad absoluta sino de una sinceridad relativa. Aquí está la clave del buen desempeño del liderazgo. Una persona estrictamente siempre sincera no tiene futuro ni es útil (aunque parezca contundente esta afirmación) en una institución pública (y tampoco en una privada). Lo primero que debe aprender un político y un alto funcionario es a no ser siempre sincero. Maquiavelo lo dice de forma explícita y severa «Cualquiera sabe cuán loable es en un príncipe mantener la palabra dada y vivir con integridad, y no con astucia. No obstante, vemos por experiencia en nuestra época a ciertos príncipes que han hecho grandes cosas, que han tenido poca cuenta de la palabra dada y que han sabido ganarse las mentes de los hombres con astucia, y al final han superado a los que se han basado en la sinceridad» (Capítulo XVIII de *El Príncipe*).

Un buen líder es aquel que suele ser siempre sincero explicitando de forma transparente sus objetivos, deseos y metodología de trabajo. Sincero con sus superiores, iguales e inferiores. No es fácil ya que la sinceridad suele incentivar anticuerpos institucionales por la falta de costumbre y al principio puede generar un impacto negativo, pero a medio y a largo plazo es la mejor estrategia para seguir. Hay que ser totalmente sincero con los objetivos estratégicos y con las grandes metodologías para lograrlos ya que, si no, el tiempo deslegitima objetivos y actuaciones y, además, el propio emisor puede enredarse entre lo que dice que quiere y hace y lo que en realidad quiere y hace. Tenemos infinitos ejemplos de políticas y reformas institucionales que han fracasado por una falta absoluta o parcial de sinceridad en su motivación, en sus objetivos y/o en sus acciones.

En todo caso para que un líder se pueda permitir el lujo (es un lujo) de ser sincero debe poseer dos atributos: solidez conceptual y valentía (o co-

raje). Por una parte, debe tener muy claro lo que desea a nivel institucional y tener la capacidad de blindarlo con una sólida reflexión conceptual. Por otra parte, debe ser valiente y jugarse el tipo en los momentos clave para exponer sin tapujos su visión y sus objetivos. Una estrategia que conjugue la sinceridad con la fortaleza conceptual tiene muchas opciones de éxito ya que es muy difícil de bloquear o de distorsionar. Como conclusión, se puede decir que hay que aplicar una sinceridad en políticas y acciones de alta intensidad. Ahora bien, no se puede ser sincero en todo momento y en toda acción. En muchas ocasiones decir la verdad es contraproducente y puede abortar políticas y reformas. En estas situaciones un buen líder debe decidir no ser sincero de forma deliberada como método para lograr defender a su institución, a sus políticas y a sus empleados. No se trata tanto de mentir sino de ocultar a diferentes interlocutores, en determinados momentos, lo que está ocurriendo y tomar las medidas necesarias para cambiar y superar las situaciones, posiciones y opiniones que si se explicitaran serían contraproducentes para el bien común. En todo caso es muy importante que el líder decida de forma deliberada no ser sincero, lo que supone que habrá analizado los pros y los contras de decir o no la verdad y que llegue a la conclusión que con esta falta de sinceridad no vulnera sus principios éticos, sino que los reafirma. Se trata, en definitiva, de algo tan delicado y sibilino como decidir actuar mal de manera puntual para poder actuar bien de forma estructural. Todas las personas, ante situaciones complejas y confusas, toman en muchos momentos la decisión de no ser sinceros para evitar males mayores y, a pesar de la incomodidad personal, consideran que no quebrantan su código deontológico personal por elevado que éste sea. «Un señor prudente, no puede ni debe, por tanto, mantener la palabra dada cuando ésta se vuelve contra él, y cuando ya no son válidos los motivos que le llevaron a darla» (Capítulo XVIII de *El Príncipe*). Si este consejo es utilizado por un dirigente como una máxima comete un error, pero si lo considera como una exhortación para situaciones excepcionales puede ser claramente un acierto. Lo importante para un líder, y para cualquier profesional, es poder superar cada día la prueba del espejo: uno debe disfrutar del confort de poderse mirar la cara cada día en el espejo y sentirse satisfecho, aunque no haya sido siempre sincero. Si un día no le gusta lo que refleja el espejo debe cambiar de estrategia, y si considera que esto es imposible debe dimitir. La dimisión es algo excepcional en nuestras instituciones públicas y mucho más la dimisión proactiva del dimisionario, es decir, la dimisión que no viene impuesta por elementos externos sino por la convicción de uno mismo.



*La benevolencia:* la benevolencia es la propiedad de la persona que es comprensiva y tolerante y está relacionada con conceptos delicados como condescendencia, indulgencia y otras actitudes de carácter paternalista. Los manuales de liderazgo suelen proponer un modelo de líder empático, participativo y benevolente contrapuesto al modelo de liderazgo autocrático e inflexible. Maquiavelo le dedica todo un capítulo al tema de la crueldad y la piedad, y de «si es mejor ser amado o ser temido, o lo contrario» (Capítulo XVII de *El Príncipe*). Huelga decir que llega a la conclusión que es mejor ser temido. Pero Maquiavelo tenía en la mente un modelo de Estado primario que se basaba en la fuerza y en las armas, un modelo plenamente militarizado. Sin embargo, en las instituciones públicas contemporáneas si dejamos de lado (desgraciadamente) a la judicatura, a las fuerzas armadas y a los cuerpos de seguridad del Estado, infundir temor por la vía de la crueldad tiene un corto recorrido. Nuestras instituciones se sustentan en el conocimiento e información que atesora su personal y éstos dejarán de aflorar con fluidez si se adoptan estrategias y formas poco amables y empáticas. En la sociedad del conocimiento el líder debe asumir el rol de seductor para poder obtener el máximo provecho de las potencialidades de sus recursos humanos (ahora se llama inteligencia colectiva). Sólo un buen clima organizativo logra aprovechar al máximo los recursos y conocimientos y, en cambio, un mal clima hace que los profesionales se encierren en sus corazas y rindan el mínimo y opten por ser cicateros a la hora de aportar sus conocimientos y experiencia.

Ser benevolente implica que el líder comprende y perdona los errores cometidos por sus empleados o iguales y no los aprovecha para castigar, lograr otros objetivos, imponer nuevas condiciones o cambiar en su provecho las reglas del juego. Se enmarca en una lógica patriarcal que hace que el líder se comporte básicamente como un buen padre de familia. Ahora bien, un exceso de benevolencia genera desgobierno y falta de disciplina y, con ello, un muy bajo rendimiento institucional. Para argumentar esto son muy útiles las reflexiones de Maquiavelo. En este sentido, afirma que un líder debe ser a la vez amado y temido, pero como es difícil reunir ambas cosas, si se ha de renunciar a una de ellas, más vale renunciar a ser amado. Argumenta que los que los líderes «que son amados no pueden contar con las personas cuando se las necesita de verdad ya que los hombres temen menos ofender a aquel que se hace amar que al que se hace temer, porque la amistad es un vínculo de obligación, el cual, para vergüenza de los hombres, siempre se rompe en ocasión de la propia utilidad; pero el temor de un castigo jamás les abandona» (Capítulo XII de *El Príncipe*). De esta frase

niego la mayor, pero estoy de acuerdo con la menor. Es indudablemente mucho mejor ser amado (ser reconocido por su talento, por su capacidad de visión estratégica, por su estilo de dirección y por su habilidad en conciliar posiciones) que, temido, pero hay que tener en cuenta las reflexiones de Maquiavelo y evitar las externalidades negativas a nivel institucional de este amor. Es cierto que un liderazgo que se fundamente exclusivamente en el amor y estima hacia su líder es insuficiente. Suele ser habitual que en muchos momentos críticos en la que se contraponen intereses individuales o grupales con los de la institución y su líder surjan problemas con este modelo de liderazgo. Los empleados, en esta situación, dan por hecho que su líder debe ser benevolente pero no se auto exigen el mismo nivel de benevolencia. En algunos momentos críticos los líderes excesivamente benevolentes se quedan muy solos y suelen ser objeto de algunas malas prácticas que se daba por hecho que debían perdonar o ser condescendiente con ellas a pesar de ser negativas para la institución. Se podría decir que no han sabido utilizar bien la competencia de la benevolencia ya que no han sido capaces de redondearla con un cierto temor que facilita una mayor exigencia. Mi consejo es que el líder sea benevolente, pero con algunos ingredientes que infundan temor y respeto a la autoridad. Es el eterno juego del palo y la zanahoria. Si no hay palo, aunque sea potencial (bastante improbable o excepcional), no hay un buen desempeño. Hay que combinar, por lo tanto, empatía con una cierta dureza y frialdad que mantenga un constante clima de tensión, pero en un contexto general de benevolencia. No hay que olvidar que Maquiavelo también afirmó «Un príncipe necesita contar con la amistad del pueblo, pues de lo contrario no tiene remedio en la adversidad» (Capítulo VIII de *El Príncipe*).

*El coraje*: esta competencia en la acepción que nos interesa es el valor, energía y voluntad para afrontar situaciones difíciles o adversas. El otro significado es el de rabia, enfado o disgusto, especialmente el que causa no haber podido evitar una situación o suceso adverso. Un líder debe atesorar coraje, es decir: ser valiente. Un líder, también, debe mostrar una controlada rabia e irritación ante hechos y situaciones indeseables para el bien de la institución. En cambio, un líder no debe ser impetuoso ya que debe canalizar muy bien su valentía, su rabia y su irritación. En primer lugar, el directivo debe ser muy valiente con sus superiores y con sus iguales para defender los intereses de su organización y de su personal. Ya lo dice Maquiavelo «es indudable que los príncipes se hacen grandes cuando vencen las dificultades y las oposiciones que se les presentan» (Capítulo XX de *El Príncipe*). El coraje bien entendido es una fuente de legitimación para el líder. En

las instituciones públicas se producen muchos conflictos de intereses políticos, organizativos o personales y la función de un líder es ganar estas batallas en favor de su institución. Es lo que se llama defensa de la organización para lograr el mayor estatus posible de ésta y de su personal en el seno de la red de organizaciones y ámbitos de gestión que conforman el holding institucional de una Administración pública.

El principal instrumento para poder actuar con coraje y valentía frente a los superiores o iguales es poseer unos buenos modelos conceptuales para las políticas y actuaciones públicas de nuestra organización. Lo afirma Maquiavelo: es necesario al príncipe basar su gobierno sobre buenos fundamentos, so pena de verse hundido en la ruina. «Pero si el que se apoya en el pueblo es un príncipe que sabe mandar; y con valor para no estremecerse en los tiempos difíciles, y está bien preparado, y tiene los suyos animados con su ánimo y sus disposiciones, nunca se encontrará engañado por el pueblo y verá que ha puesto una buena base para el gobierno» (Capítulo IX de *El Príncipe*). Es evidente que el coraje sin una buena táctica y unos buenos argumentos (buena preparación) no sirve para nada o incluso es contraproducente. También es cierto que en algunas ocasiones uno puede enfrentarse a modelos conceptuales del adversario que también son solventes; en estos casos hay que intentar buscar acuerdos intermedios o incluso renunciar a los propios en defensa de un interés institucional de carácter superior. En situaciones excepcionales uno se puede encontrar que a pesar de tener buenos argumentos no los aceptan sus superiores. En estos escenarios, si por interés y por política se considera esta opción muy nuclear para el proyecto institucional, hay que contemplar seriamente la opción a enfrentarse con coraje a los cargos superiores. Los dirigentes casi nunca hacen uso de estos momentos excepcionales de coraje ya que lo perciben como muy arriesgado o incluso suicida. Mi reflexión es que estos directivos precavidos (por no decir cobardes) atesoran buenos argumentos en términos de estricta supervivencia egoísta, pero renuncian a sus obligaciones como líderes institucionales. Es cierto que enfrentarte en muchas ocasiones a tus superiores (y también, o en paralelo, enfrentarte con tus iguales) puede finalizar con el cese. Pero la experiencia también demuestra que cuando te nombran para un puesto directivo de carácter político o profesional te hacen entrega de una baraja de cartas con dos o tres comodines. Estos comodines representan las veces que puedes enfrentarte a tus superiores. La clave consiste en saberlos administrar y utilizarlos en los momentos más críticos para el buen desempeño de la institución que gobernamos. También es importante tener conciencia en que hay un momento en que se

han agotado los comodines y el próximo enfrentamiento puede implicar el cese.

Por otra parte, el coraje en su acepción de rabia e irritación hay que utilizarlo con el personal que uno tiene bajo sus órdenes. Cuando un empleado, grupo de ellos o unidad administrativa no está a la altura de las exigencias debe mostrarse de forma calculada y controlada la irritación que provoca esta situación y con ella infundir un cierto respeto e incluso miedo. Se podría decir que el coraje en calculadas dosis es un buen complemento para evitar las externalidades negativas de un liderazgo benevolente.

*La disciplina:* En su sentido original, la disciplina es la instrucción sistemática dada a discípulos para capacitarlos como estudiantes en un oficio o comercio, o para seguir un determinado código de conducta u «orden». A menudo, el término «disciplina» puede tener una connotación negativa. Esto se debe a que la ejecución forzosa de la orden -es decir, la garantía de que las instrucciones se lleven a cabo- puede ser regulada a través de una sanción. También puede significar autodisciplina, en el sentido de «hacerse discípulo de uno mismo», es decir, responder en actitud y en conducta a comprensiones e ideales más altos. La disciplina es uno de los ingredientes clásicos de las organizaciones y mucho más en las instituciones jerárquicas como son las públicas. El líder debe exigir disciplina a todos sus empleados, pero para ello debe primero auto aplicarse esta misma disciplina. «Vale más la disciplina que la impetuosidad (...) Donde hay buena disciplina, hay orden y rara vez falta la buena fortuna» (Maquiavelo en *Del Arte de la Guerra -1520-*). El líder disciplinado suele disfrutar de organizaciones en las que impera la disciplina y, en cambio, el líder indisciplinado suele sufrir organizaciones asilvestradas. ¿Qué supone ser un directivo disciplinado? Para responder a esta pregunta hay que reflexionar sobre el elemento clave de la disciplina de un directivo: la gestión de su agenda. Un directivo disciplinado es el que siempre lleva sus compromisos y obligaciones al día, es el que mantiene en la agenda todas sus actividades clave (reuniones, entrevistas, despachos o intervenciones públicas) y sólo las altera en situaciones muy excepcionales. El mantenimiento estricto y sistemático de la agenda de un directivo de carácter político es un asunto muy complicado ya que suele sufrir todo tipo de agresiones por contingencias y sobresaltos. Además, la agenda de un directivo público suele estar condicionada por las agendas, todavía más complejas, de sus superiores. El resultado suele ser el caos a resultas de una falta absoluta de sistemática a nivel de agenda del directivo que repercute de forma muy negativa en los cargos inferiores que se acostumbran a estas prolijas incidencias y también dejan de ser sistemáticos con

sus encargos y obligaciones. En este tema la lógica de la disciplina es distinta en función de si el directivo es político o es profesional. El líder político está sujeto a una actividad muy variable colmada de imprevistos que hace muy difícil mantener una agenda sistemática. En este caso el entorno ya suele comprender esta dificultad y de lo que se trata es de planificar al máximo la agenda e introducir cambios sensatos que no repercutan en el trabajo y en el cronograma de las actuaciones más críticas de la institución. En ocasiones no queda más remedio que anular un compromiso, pero hay que avisarlo con un cierto tiempo y hay que buscar un hueco en la agenda lo más pronto posible. La disciplina del líder político consiste en saber atender las eventualidades afectando lo mínimo imprescindible en la calidad del trabajo de sus colegas o cargos inferiores.

La agenda de un directivo profesional debe ser todavía más exigente y sistemática ya que su incumplimiento es devastador para la institución. En cambio, si muestra disciplina en todas estas actividades el personal lo va a emular y va a disfrutarse de una organización disciplinada. Hay que utilizar, en este sentido, los beneficios de un modelo jerárquico; dicho de forma práctica: si el líder es puntual en las reuniones todo el mundo suele ser puntual.

En definitiva, se apela aquí a la autodisciplina del directivo como el mejor mecanismo para lograr dirigir a un equipo de profesionales disciplinado. Lograr esta disciplina es un mecanismo para tener éxito a nivel institucional. Maquiavelo dice que «debe un príncipe no consagrar sus desvelos a otra cosa que no sea la organización de la disciplina de su ejército [...] y cuando los príncipes han pensado más en las dulzuras que en las armas, han perdido su Estado» (Capítulo XIV de *El Príncipe*). Por tanto, en la dimensión de la disciplina, el elemento central es la autodisciplina del líder como catalizador de un estado de disciplina general de toda la institución. Maquiavelo lo afirma en su particular contexto «Sobre todo lo hace odioso, ser rapaz y usurpador de los bienes y de las mujeres de los súbditos, de lo que él se debe guardar. Y siempre que no se quite a la universalidad de los hombres ni honra ni bienes, estos viven contentos, y solo se tiene que luchar contra la ambición de unos pocos, que se frena de muchas maneras y con facilidad» (Capítulo XIX de *El Príncipe*). Traducida esta sentencia a las situaciones y lenguaje contemporáneo de nuestras instituciones implica que el dirigente no debe apropiarse en su propio beneficio de los éxitos e iniciativas de sus colegas. Debe respetar y ensalzar los éxitos de los miembros de su equipo, que se sentirá bien gobernado y estará motivado para aportar su profesionalidad en beneficio de la institución. En este caso el líder solo tie-

ne que vigilar a aquellos efectivos o grupos corporativos con una desmesurada ambición e intereses espurios; éstos son los que tiene que disciplinar y canalizarlos institucionalmente.

*La fortuna:* La fortuna es una de las obsesiones de Maquiavelo. A ella le consagra un capítulo (XXV) y aparece referenciada en su obra en 31 ocasiones. Además, le dedica el primero de sus poemas alegóricos en su obra denominada *Capitoli*. Al inicio de este capítulo monográfico sobre la fortuna comenta «No me es ajeno que muchos han creído y creen que las cosas del mundo son gobernadas por la fortuna y por Dios, que los hombres con prudencia no pueden corregirlas y, por lo tanto, no tienen remedio alguno; y podrían inferir de esto que no vale la pena fatigarse mucho en estas cosas, sino dejarse gobernar por la suerte» (Capítulo XXV de *El Príncipe*). La fortuna (en su acepción de suerte o de mala suerte) incomoda a Maquiavelo ya que escapa de toda lógica y no guarda relación con la calidad o la insolencia de las estrategias, tácticas ni de las capacidades competencias que atesora un líder. En el poema de los *Capitoli* que dedica a la fortuna Maquiavelo muestra impotencia y desesperación. Así la describe: «Su natural poder domina todo, siempre es violento su total imperio [...] Y muchos la llaman omnipotente, porque cualquier humano en esta vida tarde o temprano su poder siente [...] Esta inconstante e inestable diosa a menudo al indigno sienta en el trono donde jamás permite a quien merece [...] Ella dispone el tiempo a su manera; ella te sube al cielo o bien te entierra sin piedad o sin leyes ni razones» (*De la fortuna en Capitoli*). Maquiavelo reconoce lo obvio: que en el arte del gobierno tiene su protagonismo e impacto la suerte o la mala suerte. Lo inesperado, favorable o desfavorable, como una contingencia inevitable. Pero considera que es un disparate abandonarse a este aleatorio destino y propone combatirlo, aunque reconociendo su innegable influencia «No obstante, para no agotar nuestro libre albedrío, creo que puede ser cierto que la fortuna sea árbitro de la mitad de nuestras acciones, pero también nos deja controlar la otra mitad, o casi» (Capítulo XXV de *El Príncipe*). Y propone que los líderes sean conscientes de este fenómeno aleatorio, pero también que se preparen para evitar sus externalidades más negativas. «La fortuna demuestra su poder donde no se ha dispuesto la virtud para resistirla; y aquí dirige sus embates, hacia donde sabe que no se han hecho los diques ni las protecciones para detenerla» (Capítulo XXV de *El Príncipe*). En efecto, este condicionamiento no puede llevarnos a la impotencia ni al derrotismo, porque también contamos con la virtud (*virtù*), considerada como la capacidad subjetiva para aprovechar las oportunidades que se nos presentan o salir del paso de las circunstancias desfavorables.

Por lo tanto, nada más ajeno que pensar en la virtud como la geometría de la compasión. La virtud es una acción. Un momento donde coincide el cálculo con la oportunidad. La virtud es la mezcla de habilidad, de talento, de coraje y entrega para cultivar la fortuna y, si se sabe encauzar adecuadamente, puede conducir al éxito del príncipe. Esto me recuerda una afirmación realizada por un prestigioso directivo contemporáneo «cuanto más trabajo, más suerte tengo». Como analista de las prácticas reales de liderazgo siempre me ha costado reconocer a líderes intrínsecamente afortunados. Es obvio que los hay con suerte, pero cuando los estudias con detalle detectas un trabajo oculto y silencioso para atraer y aprovechar estas oleadas de buena fortuna. La suerte, normalmente, suele caer en el bando de quién más la ha buscado y trabajado con inteligencia. Maquiavelo lo dice de manera sutil «Es feliz el que concilia su manera de obrar con la índole de las circunstancias» (Capítulo XXV de *El Príncipe*). En cambio, me produce desazón, al igual que a Maquiavelo y en sus lamentos de su *Capitoli*, que existan los líderes (y demás personas) que son desafortunados. Líderes a los que la mala suerte les persigue en los momentos más críticos a pesar de que no han hecho ningún demérito para fomentar este indeseable encuentro e, incluso, a pesar de que se han preparado para evitarla o para superarla.

Para finalizar este análisis sobre algunas de las competencias directivas inspiradas por *El Príncipe* hay que reconocer que nos hemos movido en un intervalo incómodo entre dos polos contrapuestos: por una parte, el líder debe ser sincero, benevolente y auto disciplinado y por otra parte debe ser astuto, calculador y algo cruel. Maquiavelo navega constantemente en esta contradicción: «cualquiera comprende cuán laudable es en un príncipe cumplir sus promesas y vivir con integridad y no con astucia. Sin embargo, la experiencia nos enseña que en nuestro tiempo no han realizado grandes cosas sino aquellos príncipes que han hecho poco caso de sus promesas y han sabido engañar con astucia a los demás hombres. Debéis saber que hay dos maneras de combatir, una con las leyes, otra con la fuerza; la primera es la propia de los hombres, la segunda de las fieras; pero como la primera pocas veces basta hay que recurrir a la segunda. Es pues necesario a un príncipe saber ser alternativamente fiera y hombre» (Capítulo XI de *El Príncipe*). Por lo tanto, a un buen líder no le queda otra opción que moverse en un espectro con dos polos contrapuestos: en hombre de ley y una fiera. Maquiavelo reconoce la necesidad de esta mezcla, pero con más ingredientes de fiera que de hombre de ley. Maquiavelo, en este sentido, da respuesta a la situación política y social de su momento histórico. Pero, afortunadamente, el tiempo ha ido mejorando y suavizando las aristas de la

naturaleza de las instituciones y de sus efectivos. Hace quinientos años Maquiavelo no se equivocaba en ponderar la fuerza, el temor la brutalidad y el engaño vinculado a las fieras (su mezcla entre león y zorro) frente la ley, la justicia, la generosidad o la inviolabilidad de la palabra dada. En el mundo contemporáneo y en las instituciones y organizaciones más refinadas y sofisticadas sucede justo lo contrario, y hay que ponderar claramente la ley, la justicia, la generosidad, la honradez y el honor del compromiso. Pero también, desgraciadamente, con algunos calculados ingredientes de temor, de fuerza y de engaño cuando así lo exige la excepción. Los caminos del bien común y de la defensa del interés general o los senderos de la ética directiva no siempre transitan por tierras tranquilas y hay que hacer frente con determinación y sentido de la realidad los conflictos de intereses, las inconsistencias y las capturas interesadas de carácter individual o corporativo. Maquiavelo no era maquiavélico, sino un pensador fino, sofisticado, realista, sincero y, por ello, con un compromiso humanista íntegro y, en consecuencia, contradictorio. Maquiavelo representa fielmente la célebre sentencia de Baltasar Gracián [1647] (2005) «Más valen quintaesencias que fárragos».

## Referencias

- Blau, Peter M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York: John Wiley&Sons.
- Dahl, Robert (1957). «The Concept of Power». *Behavior Science*, 2, pp. 201-15.
- Dahl, Robert (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New-Haven-London: Yale University Press.
- Daudi, Philippe (1986). *Power in the Organisation: The Discourse of Power in Managerial Praxis*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gracián, Baltasar (2005). *Oráculo manual y arte de prudencia [1647]*. Madrid: Cátedra.
- Maquiavelo, Nicolás (2008). *Del Arte de la Guerra [1520]*. Madrid: Tecnos.
- Maquiavelo, Nicolás (2013). *El Príncipe y Capitolí [1513]*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, Henry (2007). *Directivos no MBAs*. Barcelona: Deusto.
- Ramió, Carles (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, segunda edición. Madrid: Catarata.
- Schopenhauer, Arthur. (2009). *El mundo como voluntad y representación [1819]*. Madrid: AKAL.



## PONENCIA

# LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO: REFLEXIONES NORMATIVAS CON REFERENCIA A AMÉRICA LATINA<sup>5</sup>

---

**Ricardo Uvalle Berrones**

Catedrático. Profesor Titular C Tiempo Completo. Universidad Nacional  
Autónoma de México.

(Ponencia remitida en mayo de 2020)

## Introducción

La vida de la posmodernidad modifica el rol de los Estados en la sociedad contemporánea. Otrora el Estado fue analizado más con enfoques historicistas y centrados en su individualidad. Se concebía como el centro protagonista para fines de gobierno y de una gobernanza predominantemente vertical. En el presente, sin perder su relevancia en y para la vida colectiva, el Estado ha modificado sustancialmente su perfil y tareas, con base en la distribución del poder, la existencia de economías abiertas, la competencia más allá de sus fronteras, los intercambios que se desarrollan en escala planetaria, la velocidad de la innovación tecnológica, así como por la formación de movimientos sociales y políticos que luchan por los derechos civiles, y que invocan el respeto hacia las personas, de modo más enfático que en otros tiempos.

En esta fase de la posmodernidad, el Estado de derecho como concepto y como realidad, se mantiene como el modelo de organización constitucional, jurídica y política de mayor referencia y legitimidad. Es un tipo de Estado que ha ingresado y se encuentra de lleno en los movimientos, rit-

---

<sup>5</sup> Desde GIGAPP, deseamos agradecer a Ricardo Uvalle por su disposición y por remitirnos este documento para su publicación en esta obra.

mos y velocidades de la gobernanza pública, la cual indica que hay otras formas para el arreglo del poder, tomando en cuenta la interacción de los actores no gubernamentales y los actores gubernamentales con fines de política pública. En efecto, bajo la categoría de acción pública, la gobernanza se refiere a que los temas, agendas, problemas y soluciones en el espacio de lo público adquieran dinámicas específicas, con la presencia activa tanto de la sociedad como del Estado.

En este sentido, el Estado de derecho ha sido reformado para institucionalizar los procesos, cambios y transformaciones en la vida nacional e internacional y ha logrado funcionar en nuevas realidades que desafían a la variedad de niveles que integran los sistemas de gestión pública que lo estructuran.

El Estado de derecho, sin embargo, no se agota en el plano de la racionalidad instrumental, sino que tiene una base axiológica que articula la constitucionalidad, la legalidad, la certidumbre institucional, la libertad, la igualdad, el bienestar, la rendición de cuentas y la transparencia, junto con una franja de nueva institucionalidad democrática que alude a la participación colaborativa, a los paternariados, la coproducción de políticas públicas, el gobierno abierto y la cocreación y que dan cuenta de cómo los rumbos de la gobernanza pública registran una vida asociada más interactiva, interrelacionada, cooperativa, corresponsable y coordinada, que incide en el ejercicio del gobierno así como en el patrón de organización y funcionalidad que adopta.

El ejercicio del gobierno no se rige únicamente por el modelo de comando y control que tiene como eje la centralidad y la verticalidad, sino que se conecta de modo horizontal con las capacidades de la sociedad, los ciudadanos, la economía de mercado y las organizaciones civiles para dar vida a los procesos de abajo hacia arriba y fungen como un contrapeso razonable a los procesos de arriba hacia abajo que caracterizaron a los Estados en particular, durante la etapa de la modernidad.

En estos nuevos contextos, los sistemas de gestión pública tienen que analizarse y categorizarse como modos de funcionamiento orientados a la eficacia, dado que cumplen tareas, objetivos y metas del gobierno convocante, coordinador y regulador, para incorporar la inteligencia de la sociedad y sus capacidades organizadas en favor de un espacio público más democrático, colaborativo, vigilante y corresponsable en lo que concierne al desempeño de las políticas públicas.

En este sentido, conviene destacar que los sistemas de gestión pública son la parte activa y organizada del Estado de derecho y por ese motivo, su

contenido axiológico supera su visión instrumental en tanto es asumida como una «caja de herramientas». Estos sistemas tienen como referencia la naturaleza ontológica del Estado de derecho, lo cual implica que están influidos por valores normativos, aunque su eficacia se debe traducir en procesos, desempeño, costos y beneficios.

Sobre esta línea argumental, el objetivo del presente trabajo es incursionar por el nexo indisoluble que los sistemas de gestión pública tienen con la naturaleza constitucional, legal, pública y política del Estado de derecho. Como producto colectivo, los sistemas de gestión pública se fabrican en los diversos ámbitos valorativos e institucionales del Estado de derecho, a través de actores, reglas, criterios procesos, procedimientos y operaciones teleológicas apoyadas en las aportaciones de la ciencia y la tecnología, lo cual significa que están comprometidos con el propio Estado y con la nueva dinámica de organización y gestión que desarrollan las sociedades contemporáneas en la modalidad de la gobernanza pública.

En este trabajo se reflexionará sucintamente sobre los desafíos de la gestión pública, considerando un imperativo la consolidación del Estado de derecho en América Latina, a fin de superar los obstáculos sociales y económicos que frenan su desarrollo, en tanto una región que debe tener capacidades para hacerlo garantizando la sustentabilidad.

El enfoque adoptado en este trabajo es de carácter teórico-normativo, con la finalidad de analizar y explorar la relevancia de la gestión pública en el Estado de derecho, por considerar que no es una pieza más de su entramado institucional, sino un conjunto de capacidades que tienen a su cargo el ejercicio del gobierno. Esta visión de la gestión pública responde a elementos valorativos e institucionales, los cuales permiten identificar el lugar determinante que ocupa en el plano de las decisiones colectivas, la capacidad directiva y operativa, la implementación de las políticas públicas y en particular, la contribución que hacen en favor de la tarea de gobernar.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza en cuatro secciones: contexto; sentido de la gestión pública; los desafíos de la gestión pública en América Latina, y un balance analítico.

### Contexto

Con el impacto de las revoluciones políticas de los siglos XVII y XVIII, en las que destacan los casos de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, se forman tanto la sociedad moderna como el Estado de derecho.

Se da paso así al advenimiento de instituciones modernas que generan reglas del juego para dar cauce tanto a los actores públicos como a los privados. La sociedad moderna se funda sobre la base de la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad para dar paso a la categoría individuos y ciudadanos. También reconoce los derechos políticos relacionados con el voto universal, la representación política y la elección de las autoridades pública por los ciudadanos mediante procesos electorales.

La sociedad moderna se estructura y funciona con base en los procesos del mercado, incentiva el intercambio económico y se organiza sobre la base de la competencia, teniendo como las libertades civiles, entre ellas, la libertad de producir y comerciar, así como la libertad de empresa. Genera los incentivos para estimular la movilidad y la inventiva de las personas, la eficacia de las organizaciones civiles, así como en las formas de cooperación que se cimentan para cumplir objetivos colectivos. Institucionaliza la propiedad privada, así como los derechos de propiedad, binomio fundamental para producir, consumir e intercambiar bienes y servicios públicos, sin descuidar la importancia de los costos de transacción y de la economía de la información. Su lógica productiva y colectiva se sustenta en la innovación y el desarrollo de las fuerzas productivas, palancas fundamentales para producir y reproducir la riqueza material.

Se asume pues al Estado de derecho como la organización política de la sociedad moderna, que se estructuran con base en el constitucionalismo y la legalidad. Ambos son pivotes que fungen como la garantía de que el poder público combina no sólo atribuciones, sino también restricciones para evitar que dañe las libertades civiles y políticas. En efecto, el Estado de derecho formaliza las libertades civiles y políticas, con lo cual crea las condiciones para convivir sobre la base del respeto, valorando que el principio de autoridad es fundamental para que los mandamientos jurídicos sean cumplidos, dado su carácter obligatorio.

Es conveniente puntualizar que, aún y cuando el Estado de derecho es una categoría universal, existen sin embargo arquetipos de éste, que nos permiten comprender el cómo de su evolución histórica de manera diferenciada. Así, el «*Rule of Law*» refiere al caso inglés «como un modelo de convivencia social y política en el que las personas (ciudadanos y autoridades) saben cuáles son sus derechos y obligaciones a partir de las disposiciones del orden jurídico, y no así de las decisiones de los sujetos socialmente poderosos o de los gobernantes que ejercen poder público» (Cossío, 2008:101-102). En el caso francés, con el *Etat du Droit* «...se trataba de limitar el ejercicio del poder público a efecto de salvaguardar la libertad

del hombre» (Cossio,2008:102). En la visión del *Rechtssataat* «El Estado de Derecho es una solución para el fortalecimiento del poder público, ello bajo el entendido de que sólo a partir de ahí era posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un cierto fin» (Cossío, 2008:102).

El Estado de derecho es productor y reproductor de las instituciones que necesita la sociedad para su desarrollo. Para asegurar que las conductas individuales y colectivas sean reguladas por órganos que tienen validez jurídica y capacidad de respuesta para garantizar la certidumbre institucional. Por tanto, se organiza de acuerdo con la división y cooperación de los poderes, el control del poder mismo, así como con las ventajas de la rendición de cuentas. El Estado de derecho es un tipo de estado que privilegia la responsabilidad pública, aspecto medular para evitar que los gobernantes y los cuadros burocráticos incurran en el abuso del poder. La responsabilidad se convierte así en pilar central para ubicar el desempeño del poder articulado en órganos, atribuciones, responsabilidades y titulares. Esta característica es única porque, en el Estado de derecho, lo privado y lo público son ámbitos diferenciados. En ese sentido, normativamente hablando, los cargos políticos y administrativos no deben ser vías para satisfacer deseos personales, sino que han sido diseñados para cumplir tareas de carácter público y general. En esta línea, la Administración pública adquiere un perfil de mérito, profesionalidad, imparcialidad, capacidad y evaluación, dado que se convierte en la herramienta que conecta al Estado con la sociedad, la economía y los ciudadanos.

La Administración pública se erige en la actividad que tiene como responsabilidad cumplir los fines del Estado de manera legal, continuada y eficiente. Sus atribuciones responden a la constitucionalidad y legalidad del poder, lo cual implica que se ocupa y preocupa tanto de la vida privada como de la vida pública. Su premisa consiste en que la prosperidad privada es condición de éxito para lograr que la vida pública tenga los recursos que necesita para su mejor desarrollo. Y a la vez, que la vida pública desde el ángulo de la autoridad y el sistema de instituciones que permiten que el gobierno, la gobernación, la gobernabilidad y la gobernanza, sean capacidades organizadas para que la vida privada se desenvuelva con incentivos (positivos y negativos), certidumbre y confianza, y sobre todo, con el apego incondicional a la legalidad.

En la medida que lo privado y lo público consiguen armonizarse con la pluralidad, la diversidad, el respeto y la eficacia, la sociedad tiene mejores capacidades para superar escollos con la intervención razonable de la autoridad. Le corresponde pues a la autoridad pública el manejo del conflic-

to, para transformarlo en modos de cooperación (social, económica y política), a fin de producir ventajas comparativas y un mejor desempeño en términos del crecimiento económico y el logro del bienestar social, no entendido de manera masiva, sino en razón de que las personas y grupos mejoren sus condiciones de vida de manera activa y no pasiva. En ese sentido, la autoridad produce condiciones en favor de la movilidad y de condiciones más igualitarias de vida para evitar los abismos infranqueables que pueden ahondar desigualdades entre la ostentación de unos y las vulnerabilidades de otros. Se trata de que en la democracia moderna convivan tanto mayorías como minorías, reduciendo las asimetrías que provoquen conflicto y división, ya sea entre personas, grupos, regiones y tipos de organización social.

En este contexto, el Estado de derecho es la institución que ha de propiciar mejores elementos de vida, incluyendo a la vez, que las instituciones representativas asociadas al poder legislativo sean efectivas, que las instituciones judiciales sean imparciales y confiables, en tanto que el Poder Ejecutivo debe ser capaz para cumplir objetivos y metas de política pública, para acreditar una mejor capacidad para gobernar. De igual manera, ha de propiciar que los distintos órdenes de gobierno –centralistas o federalistas– se conectan con relaciones intergubernamentales idóneas y que los regímenes políticos -parlamentarios y presidenciales- sean los centros para organizar y ejercer el poder, destacando dos puntos básicos: la toma de las decisiones colectivas y la aptitud para implementar las políticas públicas, a partir de esquemas de corresponsabilidad efectividad, en materia de compromisos y resultados. De este modo, el orden jurídico y político del Estado de derecho se convierte en el sistema de valores, reglas y principios a través de los cuales se organiza el poder, y enfatiza cómo el mismo ha de cumplir las tareas de orden público.

La efectividad del Estado de derecho también debe caracterizarse por la distinción entre confiabilidad política y confianza social. «La confiabilidad de las instituciones políticas, en definitiva, nos indica la previsible confianza que podemos depositar en ellas y en el comportamiento de los agentes que las tienen a su cargo» (Millán,2019:41), mientras que la confianza social implica que «... el vínculo entre instituciones políticas y confianza presupone la capacidad de los ciudadanos de realizar evaluaciones, de ponderar el desempeño institucional» (Millán,2019:42), para aludir a un conjunto de ventajas que justifican su legalidad y legitimidad.

No menos importante es que la vitalidad del Estado de derecho se finca en tres pilares fundamentales: liberalismo, republicanismismo y democracia.

Estos pilares se han institucionalizado para crear condiciones de gobierno coherentes con el constitucionalismo moderno. Esos pilares son garantía para que el poder público no sea un riesgo para las personas y la comunidad, dado que delimitan ámbitos y responsabilidad, y con ellos se dan pasos para la vigencia de elementos normativos y prescriptivos orientados a multiplicar la certeza institucional que necesita el ejercicio del gobierno, así como el desempeño de la sociedad y la economía de mercado. En este sentido, citando a Guillermo O'Donnell:

«Al hablar del componente liberal que se ha inyectado a las poliarquías modernas, me refiero, básicamente, a la idea de que hay algunos derechos que ningún poder debe usurpar, incluyendo al Estado. Con el componente republicano me refiero básicamente, a la idea de que el cumplimiento de deberes públicos es una actividad ennobecedora que demanda un cuidadoso cumplimiento de la ley y una consagración al interés público aún a costa de los intereses privados de los funcionarios». (O'Donnell, 2001:314) ... en «la democracia el ejercicio de los deberes públicos no requiere que los que los cumplen sean particularmente virtuosos ni que se consagren a ello exclusivamente; más bien el procedimiento democrático por excelencia, la rotación o selección al azar, presupone que todos están igualmente calificados para esas funciones». (O'Donnell, 2001:315).

Entre los tres pilares expuestos hay una convergencia fundamental:

«la democracia con sus impulsos igualadores, el liberalismo con su compromiso de proteger las libertades de la sociedad, y el republicanismo con su severa perspectiva de las obligaciones de los que gobiernan, cada uno a su manera respalda otro aspecto fundamental de la poliarquía y del Estado constitucional que se supone coexiste con él: el imperio de la ley» (O'Donnell, 2001:316).

Desde esta perspectiva, los órganos del Estado de derecho son los responsables de darle vida a la democracia moderna, mediante prácticas institucionales que se relacionan con la naturaleza compleja de los asuntos públicos, epicentro de las decisiones y acciones de gobierno. Estos órganos son además los responsables de calificar como públicas las necesidades y demandas de grupos de la sociedad que habrán de entenderse en la categoría de problemas públicos para justificar su ingreso a la agenda de gobierno, a efecto de proceder a su tratamiento y solución.

En efecto, los titulares de los órganos del Estado son los responsables para decidir cuándo, cómo, por qué y hacia dónde se encaminan las decisiones y acciones del Estado, tomando en cuentas personas, problemas, soluciones, recursos, oportunidades y restricciones que se canalizan mediante sus ámbitos de gestión institucional

«...el concepto de Estado de Derecho tiene la función de, final y simultáneamente, dirigir, y calificar las "actuaciones públicas" de los órganos del Estado y, de ese modo, dirigir y calificar las prácticas institucionalizadas del Estado en su conjunto, lograr la introducción de un elemento nuevo resulta sumamente importante ya que este último, si puede decirse así, formará parte del criterio de calificación de tales actuaciones y prácticas» (Cossío,2008:105).

La vitalidad del Estado de derecho se inscribe en su constitucionalidad y legalidad, que son las fuentes que autorizan su proceder tanto a la Administración pública, las políticas públicas y los sistemas de gestión pública. La Administración pública tiene a su cargo la atención de los problemas de la sociedad para solucionarlos con decisión política, destreza administrativa y eficacia institucional, evitando el descarrilamiento de la producción y la distribución de los bienes y los servicios públicos. Las políticas públicas refieren a respuestas focalizadas de la autoridad que describen qué grupos activos, organizados y emprendedores de la sociedad son los que luchan para evitar el declive de la vida productiva desde las posiciones estratégicas que ocupan en la estructura básica de la sociedad. Se da paso con ello, a procesos de coproducción de políticas para restituir la regularidad interrumpida en algún sector de la vida asociada que exige solución para superar problemas ordinarios, imprevistos o de contingencia. En este caso, la intervención de la autoridad en algún punto crítico de la vida colectiva refiere al imperativo de responder a la necesidad de gobernar con eficacia.

La gestión pública, por su parte, se asume como el conjunto de sistemas que se encargan de la definición, elaboración, implementación, evaluación, así como de la continuidad, reinicio o cancelación de las políticas públicas con el concurso de directivos y operadores que tienen la responsabilidad de aprovechar con inteligencia los recursos escasos frente a las demandas en competencia.

Tanto la administración pública, las políticas públicas y la gestión pública, forman parte de las condiciones de operación mayúscula en el Estado



de derecho y responden a su axiología y ontología, dado que son herramientas a través de las cuales los temas públicos se convierten en problemas colectivos a través de utilizar agendas, rutinas, leyes, antecedentes, diagnósticos y respuestas que justifican en qué y por qué la autoridad constituida debe intervenir en situaciones problemáticas que valoran los órganos que la constituyen, conjugando tanto legalidad como legitimidad.

En esa lógica se utilizan códigos burocráticos, lenguajes, protocolos y sistemas de operación que tienen valor institucional y, por tanto, formalizan la red de soluciones que se elaboran y justifican cuando se decide procesarlos, diseñando en consecuencia, respuestas específicas a problemas focalizados. De este modo su contribución a la racionalización del orden jurídico y político que corresponde al Estado de derecho mejora su conservación, al dotarlo de medios idóneos de respuesta para articular con la utilidad de los mismos, valores, principios y propuestas que deben potenciar su capacidad de respuesta ante problemas viejos y problemas nuevos, sumando así eficacia con legitimidad.

### Sentido y naturaleza de la gestión pública

Uno de los puntos centrales del Estado de derecho es sin duda el asociado a los sistemas de gestión pública. Otrora fueron entendidos como un tipo de respuesta instrumental para dar tratamiento a las políticas públicas. Respondían más al hacer y el quehacer del Estado, sin reparar que su naturaleza responde a su contenido valorativo, público y político.

En primer lugar, su naturaleza asociada a lo valorativo destaca que el Estado de derecho preserva elementos irrenunciables que lo caracterizan como el centro de poder más importante en las sociedades democráticas. Es depositario de valores como la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas. Tiene una escala de valores que los significan por su derecho a ejercer la dominación legítima, invocando el orden, la paz, la gobernación, la justicia y la capacidad coercitiva.

En segundo lugar, el contenido público deviene de que el Estado de derecho tiene su origen en normas constitucionales y jurídicas que forman el ámbito desde el cual ejerce la administración y gobernación de la vida asociada. Es, por tanto, una persona de derecho público, con poderes a través de los cuales coordina imperativamente la conducta de las personas. En ese sentido, proclama el interés público cuando justifica que su obrar es conforme a las normas de carácter positivo.

Lo político significa que el Estado de derecho se organiza para ejercer la dominación con eficacia, atiende la premisa de que estructura y defiende el orden establecido, asegurando las tareas de gobierno en términos de seguridad y pervivencia. Genera, además, las condiciones para que la sociedad y los ciudadanos desarrollen sus capacidades, ejerciendo el control sobre el territorio, asegurando así, el *imperium* que lo constituye en persona artificial que reclama el derecho a vivir frente a otras estructuras y organizaciones de poder.

De este modo, el universo del Estado de derecho es insoslayable para situar el lugar que le corresponde a la gestión pública, dado que a través de esta cumple las tareas de gobierno en materia de regulación operación, asignación de costos y beneficios. No obstante, y sin negar el poder y los medios del Estado de derecho, hay un espacio de la vida común, compartida y visible que recibe el calificativo de público. Así como hay un ámbito de lo público para lo estatal y existe lo público de la sociedad.

En la visión de la sociedad contemporánea, el espacio público se nutre de personas, grupos, organizaciones, voces, opiniones y formas de interacción que dan cuenta de un hogar común que se convierte en una forma de organización, participación y representación para que los públicos diversos que integran la sociedad ejerzan sus derechos y obligaciones con base en la constitucionalidad y legalidad.

En este sentido, el nexo entre lo público del Estado y lo público de la sociedad da cuenta de que entre ambos hay formas de comunicación, interacción y corresponsabilidad en las cuales la gestión pública tiene que ubicarse como medio para llevar a cabo la tarea de gobernar. La gestión pública, por tanto, es más que la racionalidad instrumental fincada en el nexo de los medios y los fines. Es producto de la naturaleza del Estado desde el momento en que es considerada en los procesos de gobernar, lo cuales se sustentan en normas jurídicas, órganos del Estado y ámbitos institucionales. Es medio para sumar las capacidades de grupos de la sociedad, cuando en lo público, se manifiestan conductas colectivas y organizadas que demandan la intervención de la autoridad para la atención y solución de los problemas que afectan a personas, grupos y comunidades. La gestión pública se inscribe en el modo de gobernar. Implica capacidades para lograr el cumplimiento de objetivos y metas. Pero no es variable independiente, dado que es producto de la vida estatal y la vida pública.

Por tanto, la naturaleza de la gestión pública es dual. Responde al Estado y contribuye a que la tarea de gobernar sea más fructífera, a partir de

involucrarse en el mundo de las operaciones, estrategias y procesos que se desarrollan para cumplir las políticas públicas y el alcance de los servicios públicos. Tanto las políticas como los servicios públicos son respuestas que se aplican para evitar la decadencia de la sociedad, mejorar la productividad de los sistemas productivos y lograr que la vida privada y la vida pública tengan mejores desempeños.

En este sentido, la gestión pública tiene sentido axiológico, teleológico y finalista. Axiológico pues rige por valores estatales –conservación, seguridad, pervivencia que justifican su modo de obrar en lo público-estatal- y por valores públicos- participación, coproducción y corresponsabilidad- que destacan su vínculo con agentes productivos y sociales para superar restricciones colectivas.

Teleológico pues alude a que la gestión pública responde a sistemas volitivos, intencionales y deliberados que se encargan de planificar la elaboración de las políticas como estrategias orientadas a la tarea de gobernar. Y finalista pues implica que la preparación de las políticas las estrategias para gobernar exigen que sus objetivos y metas se cumplan para generar calidad asociativa, mejor gobernanza y para que se potencie la aceptación de la autoridad constituida destacando, su capacidad para cumplir las ofertas de gobierno.

La gestión pública que no hace alusión de los valores que definen su naturaleza y justificación se convierte en elemento cosificado, es decir, sin compromisos públicos ni sociales. Si aludir a los valores que institucionaliza el orden jurídico y político del Estado de derecho, la gestión pública sería más como una «caja de herramientas», neutral, carente de identidad y de compromiso hacia la sociedad y hacia el propio Estado.

Tanto lo axiológico como lo teleológico y lo finalista dan pauta para que la gestión pública sea valorada desde la línea del pragmatismo, la praxeología y la interpretación, evitando así, que se entienda llanamente como un objeto cosificado.

«Los pragmáticos quieren saber qué es lo que funciona. Ya sea que se trate de filósofos, científicos o administradores, los pragmáticos quieren saber cómo se relaciona la teoría con la práctica. La praxeología, la teoría de la forma en que el conocimiento se relaciona con el cambio, se concentra en la relación entre el desarrollo del conocimiento y su uso o el de políticas en situaciones administrativas» (White, 2013:47). «La investigación interpretativa se interesa en los significados que las personas dan a las normas, reglas, y valores que regulan sus interacciones...La

lógica de la interpretación sigue el círculo hermenéutico en que el significado surge del reconocimiento de las relaciones y los patrones entre los todos y las partes. Éste es un proceso referencial en que se entiende algo comparándolo con algo que ya se conoce.» (White, 2013:90).

Además, la gestión pública tiene otro asidero para ser considerada en el mundo de los valores. Como forma de gobierno que corresponde al ámbito del Estado de derecho, la democracia aporta principios, valores, procesos y un orden constituido para lograr una mejor calidad de gobierno de manera incluyente. Y si la democracia significa una forma de gobierno y un sistema de vida afincado en acuerdos, consensos y legitimidad, la gestión pública despliega sus dinámicas de operación con apego a esos referentes irrenunciables que orientan y justifican su sentido en la vida asociada.

El sistema de vida en la democracia postula que las personas deben gozar de derechos y obligaciones teniendo como base la salvaguarda de la libertad, la participación y la representación. Esto significa que el sistema de vida en la democracia procura que la vida privada y pública tengan canales de comunicación y coordinación hacia el poder establecido. En este caso, la gestión pública, identificada en el mundo de la toma de las decisiones estatales y gubernamentales, es el medio para que lo privado y lo público se conecten para interactuar a través de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.

La institucionalidad brindada por los códigos, normas, leyes, estatutos y reglamentos que sustentan la organización y la acción del Estado, es el marco de desempeño de la gestión pública, la cual se auxilia en lo tecnológico para generar la definición y solución de problemas colectivos. Lo tecnológico es la suma de saberes disciplinarios que permiten la manipulación inteligente de los problemas y las soluciones desde el punto de vista de la eficacia, es decir, del uso de insumos, la aplicación de procesos, el uso de algoritmos, de habilidades, pericias y destrezas que tienen como finalidad modificar condiciones de vida entendidas por sus rendimientos decrecientes. De este modo, la gestión pública no sólo tiene fundamento instrumental, sino que exige el *logos* de lo que es y significa el gobierno, lo mismo que la sociedad, y su capacidad instalada para que, de manera corresponsable, sumen capacidades públicas para la búsqueda más efectiva de soluciones colectivas.

Una de las facetas más conspicuas de la gestión pública consiste en comprenderla también como un repertorio de conocimiento aplicado que, mediante las políticas públicas, es factible utilizar para remontar condicio-

nes de vida no deseables ni esperadas por su carácter negativo. La gestión pública es otra forma de valorar al Estado en concreto, es decir, al Estado en actividad, construyendo, haciendo, influyendo, produciendo, distribuyendo y siendo coproductor de políticas públicas. Siguiendo a Padioleau:

«el Estado en lo concreto no pertenece al mundo de la investigación normativa; el repertorio de buenas medidas correspondientes a la gestión pública, el catálogo de las maniobras necesarias que, al político eficiente, a falta de ser eficaz, depende de otro género... los datos jurídicos, institucionales, ideológicos, así como los hechos o gestos de los actores sociales, son otros tantos componentes del Estado en concreto» (Padioleau, 1989:12-13).

En esta perspectiva, el Estado de derecho tiene por finalidad mejorar sustancialmente la vida colectiva en la democracia para que sea más eficaz y tenga mayor legitimidad, en función de los resultados que se logren alcanzar, y en particular, cuando logre reducir la brecha entre la prosperidad, la desigualdad y la exclusión sociales.

Si la gestión pública es focalizada en la vida estatal se relaciona con la capacidad de gobernar. Por tanto, esta capacidad es medular para que el gobierno en la democracia tenga un desempeño más productivo, al producir condiciones de vida que sean más efectivas con la aplicación de las políticas públicas. Y si la gestión pública es derrotero para convocar, aprovechar y multiplicar las aportaciones de la sociedad y los ciudadanos en favor del orden democrático, se visualiza como un sistema de capacidades de operación que fortalecen la capacidad de gobernar con las iniciativas, dinámicas y formas de corresponsabilidad de la propia sociedad para dar paso a una gobernanza más incluyente, cooperativa y mejor coordinada. De este modo, en el despliegue de sus capacidades, la gestión pública no es ajena al sistema de valores que en la democracia y con la vigencia del Estado de derecho se defienden.

Todo proyecto de vida política, todo plan de gobierno y todo sistema de acción pública necesita de la gestión pública para que los objetivos y metas que postulan sean transformados en acciones, resultados y ventajas comparativas. El quehacer institucional de la gestión pública no se ciñe solamente al método de reparar y corregir los sistemas de operación, sino que se convierte en un importante caudal de conocimiento aplicado, no en sí, sino para sí, es decir, para producir resultados favorables a partir de elaborar estudios, diagnósticos, propuestas y recomendaciones de política pública que tienen

su fundamento en la tarea de gobernar. Si ésta alude a dirigir, conducir, coordinar, implementar y evaluar políticas públicas, la gestión pública tiene que aportar valor público al ciclo mencionado cuidando que la operación y estrategia de las políticas públicas sea coherente y eficaz.

Esto implica que la gestión pública tiene el imperativo de que el nexo entre definición y solución de los problemas públicos sea concomitante y no errático. Que sea heurístico y no rígido. Que permita salir de atolladeros y no quedar atrapados en los mismos. Que consiga superar restricciones, tanto previstas como imprevistas. Que permita pensar y repensar las opciones de política pública. Que permita elaborar y reelaborar las políticas. Que permita avanzar conforme a lo previsto y no quedar hundida en arenas movedizas.

Si los problemas públicos se valoran mejor con el auxilio de la interpretación, la comprensión y la argumentación, la gestión pública debe apoyarse en esos elementos para que sean analizados con base en la lógica de la causalidad, no con la prisa instrumental que apuesta más por el conocimiento demostrativo.

La gestión pública se funda en la racionalidad como «...noción normativa que la gente debería elegir, preferir o razonar» (Hausman y Mcpherson, 2007:66). Pero la gestión pública también se nutre del conocimiento positivo «... en que las personas reales son en cierto grado racionales» (Hausman y Mcpherson, 2007:66) con lo cual se acerca al análisis factual que valora personas, interacciones, decisiones, datos, costos, beneficios, así como el impacto de los resultados.

Si el origen de los problemas públicos es multifactorial, la gestión pública no debe encajonarlos con moldes estrechos, opuestos a la creatividad y versatilidad de la solución que justifican. Esto implica en las dinámicas de la vida democrática, la gestión pública debe centrar más su intervención en los problemas y soluciones, privilegiando categorías como autonomía de los actores sociales, económicos y políticos, la interacción, la interdependencia, la corresponsabilidad, la coproducción y la complejidad institucional, dado que son propias de las sociedades abiertas, liberales y democráticas. Desde esta perspectiva la gestión pública tiene que acomodar en los marcos institucionales a las políticas públicas, con la suma de interacciones que se forman, por ejemplo, con las redes de actores que se involucran en su reclamo, diseño e implementación a partir de «actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas» (Subirats,2012).

Un punto determinante para el éxito de la gestión pública se refiere a la capacidad de los directivos. De nada sirve llevar a cabo procesos de inno-

vación organizacional y tecnológica, compactar estructuras, establecer sistemas de mérito, evaluar las políticas públicas y utilizar de modo más racional los recursos presupuestales, si las decisiones y acciones de los gobiernos son erráticas, imprecisas o erróneas. En este caso, es fundamental revisar el estado que guarda la capacidad directiva de los gobiernos, a partir de centrar el interés en el proceso de gobernar, en el cual los propios gobernantes y los directivos de primera línea, son el factor esencial para llevar a cabo la toma de las decisiones, así como la orientar los procesos que conllevan a la implementación de las políticas públicas.

La eficacia de los gobiernos deviene no sólo de la forma de gobernar que se encuentra en las constituciones políticas y la legislación positiva existente, sino que se enlaza con la categoría modo de gobernar. Ésta es una categoría de naturaleza praxiológica y heurística, dado que aluden no sólo al conocimiento que se tiene sobre la naturaleza y el alcance del gobierno, sino que exigen de preparación idónea que, acompañada de habilidades y pericias, sea factible para cumplir los cometidos que definen los procesos de gobernar.

Si la gestión pública debe entenderse como gestión del gobierno, es importante que la autoridad política y el cuerpo de servidores públicos de primer mando reúnan la calidad directiva que permita evitar que la conducción del gobierno encalle, se pierda en la ruta a seguir o que sea la suma de resultados caóticos

«La ineficiencia e ineffectividad del aparato administrativo dejó de ser un problema de organización y administración y se volvió fundamentalmente uno de su dirección, por lo que ha sido natural y lógico desplazarse hacia el proceso mediante el cual el gobernante gobierna su aparato administrativo» (Aguilar, 2019:22).

Cuando los gobiernos fallan, una veta a considerar para superar errores y contratiempos es valorar cuál es la calidad directiva de los políticos, en su condición de *principales* (léase primer ministro o presidente)-, frente a los directivos designados como ministros o secretarios de Estado en su condición de *agentes*. Para el enfoque de la gestión pública, el *principal* y el *agente* son el eje principal para llevar a cabo la dirección del gobierno, en particular, de la administración pública, entendida como la actividad organizada del Estado en la sociedad que opera en condiciones de asimetría de información:

«Es de reconocer que Presidente, El Primer Ministro, el Gobernador tienen tradicionalmente el mando del sector público en su conjunto y que los Ministros o Secretarios y algunos Directores Generales tienen el alto mando de ministerios, secretarías, institutos, comisiones, coordinaciones y empresas públicas específicas. Ambos detentan legalmente un poder decisional unipersonal con amplia autonomía decisoria sobre la estructura y la normatividad de la entidad pública, sobre su visión de futuro, sus planes y programas, sus recursos, procesos, estándares operativos, productos, sobre el perfil del personal, sobre los criterios e indicadores para evaluar el desempeño organizacional e individual y su impacto en la vida social» (Aguilar,2019:40).

Las fallas de los gobiernos no se dan en el vacío. Tienen actores, contextos, orígenes y consecuencias que es preciso identificar para no incurrir en más fallas o errores que dañan la vida en sociedad, al provocar costos fiscales, políticos, sociales y económicos que retrasan el desarrollo de la vida colectiva.

Desde esta perspectiva, es importante destacar en qué medida el gobierno puede operar desde un enfoque de la gobernanza, dado que hay un nexo indisoluble entre su capacidad a través de la gestión pública y el modo en que la comunidad civil y política lograr vivir mejor con la producción de los bienes y servicios públicos que le provee la autoridad constituida. La efectividad o inefectividad de las decisiones y acciones de los gobiernos debe llamar la atención para mejorar la gestión pública. Los errores de política pública visibilizados desde la gestión pública, tiene responsables atendiendo a la cadena de mando en la cual se entrelazan el *principal* y el *agente*. Consecuentemente,

«El giro de la atención del Gobierno hacia la Gobernanza es el resultado de la convergencia de múltiples factores causales, que se localizan al interior del gobierno y del estado mismo, y cuyos efectos han dado origen a la cuestión acerca de la capacidad directiva de los gobiernos» (Aguilar, 2019:23).

Si en la cúspide de la dirección gubernamental las autoridades descuidan la calidad directiva que concierne a la toma de las decisiones y la autorización para efectuar los procesos de implementación, los resultados esperados no serán alentadores. Por tanto, la alta dirección pública del gobierno es un asunto por privilegiar en la reflexión sobre la gestión pública y por la efectividad de ésta, que en ningún caso debe considerarse llana-



mente como algorítmica o demostrativa, sino que se relaciona con el modo de conducir el gobierno y con la capacidad que tiene para lograr que los objetivos y metas de política pública sean cumplidos.

El vínculo *principal y agente* da pauta para que la gestión pública no sea valorada en sí misma, sino en el marco de las condiciones institucionales y objetivas que enfrentan los gobiernos para vencer desafíos y ser más eficaces. En este caso, la relación *principal y agente* debe enfocarse desde la óptica de los modelos post-burocráticos de gestión pública y situado en la visión más productiva de la gobernanza pública, la cual destaca no el papel discrecional del gobernante, ni de los directivos que los acompañan en la tareas de gobernar, sino en la línea del proceso de gobierno, mismo que estructura el «conocimiento y las instituciones» Aguilar, 2019:25) para comprender mejor que la calidad directiva del gobierno es asunto de resultados, de eficacia y efectividad real de las decisiones». (Aguilar, 2019:25).

En este sentido, se transita de la «gobernanza pública a la gobernanza del sector público» (Aguilar,2019:23), con lo cual la gestión pública no se circunscribe sólo al logro de resultados mensurables y eficientes, sino al modo en cómo se gobierna, conduce, monitorea y coordina el espacio público con el concurso de la administración pública, aplicando lo mejor de las capacidades directivas y de operación tanto de las autoridades políticas –*principal*– como las designadas –*agente*– para dar movimiento a la gestión del Estado.

De este modo, generar normas de regulación, diseñar incentivos para los agentes productivos y sociales, distribuir costos, asignar beneficios, mejorar las áreas de la administración pública, abrir las instituciones administrativas, capitalizar las relaciones horizontales y transversales de la sociedad hacia el gobierno, coordinar la coproducción de políticas públicas, fijar incentivos negativos para sancionar conductas dañinas, definir políticas públicas estratégicas, mediar entre conflictos evitar la sobrecarga de compromisos en la agenda del Estado, aprovechar iniciativas, tecnologías y recursos de organizaciones de la sociedad en favor del interés público, establecer políticas de corresponsabilidad que armonicen las aportaciones públicas y privadas para evitar vulnerabilidades sociales y productivas, son entre otras, tareas que exigen de una calidad directiva a toda prueba para que la sociedad, la economía y la vida en conjunto accedan a mejores etapas de desarrollo. En todo este panorama la gestión pública tiene que vincularse con la calidad directiva de los gobiernos.

## Desafíos de la gestión pública en América Latina

En América Latina la gestión pública tiene desafíos importantes que debe encarar, considerando las carencias ingentes que aún tiene y valorando las que deberá de encarar de cara al futuro en forma de demandas, expectativas, problemas, soluciones y oportunidades. América Latina es una región que es suma de países emergentes. Su desarrollo económico y social tiene aún relaciones asimétricas que reflejan cómo personas, grupos, organizaciones y regiones se rigen aún con base en el desarrollo desigual y combinado. En la década de los años ochenta del Siglo pasado, esta región tuvo problemas de fondo, debido al endeudamiento externo e ingresó a una etapa valorada como «la década perdida», porque el pago de intereses de la deuda provocó salidas de capital que desemboca en las arcas de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Sistema Financiero Internacional «La crisis de 1982 trajo consigo una “década perdida” en términos de crecimiento de la renta per cápita y dio lugar a un vuelco de las políticas económicas que se venían desarrollando en la región, desde una política proteccionista y un desarrollo guiado por el Estado hacia los planteamientos llamados del Consenso de Washington» (Carrera, 2004:103).

Hoy enfrenta un panorama distinto aunque sigue siendo no favorable, que obliga a revisar la importancia de la gestión pública a fin de superar los escollos que frenan su desarrollo, y donde «...se parte de la idea de que la región enfrenta dos grandes retos: lograr mayores grados de igualdad y procurar sostenibilidad en la actual inflexión del desarrollo y ante las nuevas generaciones» (Bustamante, 2016:121).

Si los problemas para lograr el desarrollo persisten, es momento de revisar en los Estados las capacidades directivas y de gestión que tienen para dar paso al cumplimiento articulado de las políticas públicas. En este caso, hay una relación estructural entre las condiciones que el desarrollo necesita para su éxito y la capacidad directiva de los Estados para lograrlo.

De la capacidad directiva emanan las políticas públicas, que son las estrategias que se exponen, analizan y aprueban con el trabajo de los gabinetes y tienen cumplirse en este caso, desde el ámbito que corresponde al Poder Ejecutivo, dado que en ningún sentido son monopolio de éste, sino que hay más órganos del Estado que, con autonomía, jurisdicción y atribuciones, también incursionan en los derroteros que conciernen a los cursos de la acción gubernamental. No obstante, es indispensable destacar que en el Poder Ejecutivo se localizan las capacidades directivas y de gestión

más importantes a la luz de los procesos institucionales, motivo por el cual, deben enfocarse como la parte activa y determinante del Estado, a fin de que los sistemas de gestión pública se encarguen del diseño y la implementación coherente de las políticas públicas.

En la medida que la gestión pública es el núcleo del cual depende el curso efectivo de las políticas públicas es necesario revisar su efectividad, más aún, cuando América Latina necesita dejar atrás los obstáculos –exclusión, marginación, pobreza– seculares que frenan su desarrollo en términos de igualdad, bienestar y eficacia.

En este sentido, conviene puntualizar que el desarrollo en América Latina tiene que considerar las cuatro principales «nuevas trampas» del desarrollo identificadas por la (OCDE, 2019) y que es importante remover, además de que se relacionan de modo directo con las capacidades de gestión pública que es conveniente revitalizar para enfrentar con elementos de innovación, tanto en el plano directivo como el de operación.

De acuerdo con la OCDE (OCDE, 2019: 10y11) cabría referir las cuatro nuevas trampas que América Latina enfrenta, y que es necesario desactivar, con capacidades de gestión pública innovadoras, estratégicas y visionarias:

1. *Trampa de la productividad*: La persistencia de bajos niveles de productividad en los distintos sectores de ALC son síntomas de una trampa de la productividad. La concentración de las exportaciones en sectores primarios, extractivos y con bajos niveles de sofisticación crean una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía doméstica, y que presenta fuertes barreras de entrada para otros agentes económicos, dada la naturaleza capital intensiva de este tipo de exportaciones. Esto hace que sea difícil para las mipymes, que predominan en ALC, conectarse con los mercados internacionales, y debilita la participación en las cadenas globales de valor (CGV). Esta pobre inserción internacional lleva a bajos niveles de adopción de tecnología y pocos incentivos para invertir en capacidades productivas, limitando la competitividad y haciendo que sea aún más complejo conectarse con la economía global. Tal dinámica ha cobrado mayor importancia ante la caída en la demanda de productos básicos derivada de la actual etapa de «desplazamiento de la riqueza mundial». Esta viene caracterizada por un cambio de modelo económico en China, y por la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento en ALC para aumentar la productividad.

2. *Trampa de la vulnerabilidad social:* El crecimiento del ingreso, sumado a las importantes políticas sociales implementadas desde principios del siglo, redujo notoriamente la pobreza. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de ella forman parte de una nueva clase media vulnerable que representa el 40% de la población. Esto genera nuevos retos, dado que ahora hay más personas afectadas por un círculo vicioso que perpetúa su situación vulnerable. Quienes pertenecen a este grupo socioeconómico tienen empleos de mala calidad, por lo común informales, relacionados con una escasa protección social, así como con ingresos bajos y a menudo inestables. Por ello, no invierten en su capital humano, o no pueden ahorrar e invertir en una actividad empresarial. En tales condiciones, permanecen con escasos niveles de productividad y, por ende, solo tienen acceso a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen vulnerables. Esta trampa afecta al individuo, que se encuentra atrapado en una situación vulnerable, en contraste con la trampa de la productividad, que afecta a toda la economía.
3. *Trampa institucional:* La expansión de la clase media en ALC ha venido acompañada de nuevas expectativas y aspiraciones de contar con instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias. Esto ha creado una trampa institucional, a medida que la caída de la confianza y satisfacción profundizan la falta de participación social. A los ciudadanos les parece menos importante comprometerse con el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. En consecuencia, merman los ingresos fiscales, lo que restringe los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región.
4. *Trampa medioambiental:* La estructura productiva de la mayoría de las economías de ALC está sesgada hacia actividades de uso muy intensivo de recursos materiales y naturales. Esta concentración podría llevar a estos países a una dinámica insostenible desde las perspectivas ambiental y económica, por dos razones. Por un lado, es difícil y costoso abandonar la concentración en una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono. Por otro, los recursos naturales en los que se basa el modelo se van agotando con el paso del tiempo, lo que lo vuelve insostenible. Esto también ha cobrado im-

portancia en años recientes, al fortalecerse el compromiso global por combatir los efectos del cambio climático». (OCDE,2019: 10y11)

### Balance analítico

En la vida contemporánea el Estado de derecho enfrenta demandas, desafíos y problemas que ponen a prueba su capacidad para conservarse con pericia y eficacia conjugando libertad, igualdad, bienestar, rendición de cuentas y transparencia. El mundo del tiempo actual es la suma de condiciones previstas e imprevistas que exigen que los gobiernos, como centro principal de los Estados, tengan los medios, recursos, tecnologías y sistemas de gestión pública para definir su hoja de ruta sobre la base de puntos de salida, trayecto y destino. En este caso los procesos de gobierno no deben entenderse de manera lineal, menos inercial, lo cual obliga a tener capacidad de adaptación para superar los contratiempos que surgen en los derroteros que se presentan y que habrán de recorrer con el apoyo de los sistemas de gestión pública.

Los procesos de gobierno enfrentan de manera cada vez más frecuente crisis, incertidumbres y turbulencias que han de procesar, a fin de evitar desvíos, así como asegurar el cumplimiento de los objetivos y las metas de política pública. En la medida que la vida contemporánea es cada vez más errática y caótica, los Estados deben optar por estrategias no sólo convencionales para gobernar, sino que han de incorporar con salvaguardas herramientas como la robótica, la inteligencia artificial y el uso intensivo de las tecnologías de la información. De igual manera reforzar la utilización de los diseños experimentales para efectuar trabajo heurístico. Es necesario hacerlo, dado que la realidad entendida como problemas y opciones de solución no es fija, sino que los movimientos que la caracterizan son la suma del cambio y la estabilidad, la previsión y las contingencias, así como las crisis y las transformaciones.

No menos importante es que los Estados institucionalicen con mejores capacidades directivas y de implementación respuestas específicas para los rumbos diferenciados de la gobernanza pública, dado que ésta alude a cómo el poder se redistribuye desde la óptica de la complejidad, misma que destaca la relación de interdependencia entre sociedad, ciudadanos, mercados y agencias de gobierno. El cómo gobernar se convierte en referente medular para puntualizar la capacidad directiva que el Estado de derecho debe recrear para racionalizar los procesos de gobernar en la lógica

de la democracia contemporánea, la cual combina en su desarrollo, factores como la globalización, la apertura de las economías, los flujos migratorios, la protección del medio ambiente, la regulación del cambio climático, los derechos humanos, los protocolos en defensa de los derechos de género, la protección a los grupos vulnerables, la lucha contra exclusión social y económica, la erradicación de epidemias y pandemias, así como lograr que los motores del crecimiento económico contribuyan a mejorar los índices del bienestar social y humano.

Por otra parte y para comprender con mayor rigor desde la lógica del Estado de derecho lo que corresponde a sus decisiones y cursos de acción, es necesario visualizar cómo institucionaliza la gobernanza pública, la cual se caracteriza cada vez más por relaciones de interdependencia, interacción, cooperación e implementación de las políticas públicas, las cuales han de responder a las exigencias de la acción pública con mayor calidad directiva por parte de quienes definen y estructuran las operaciones de los sistemas de gestión pública.

La gobernanza pública se integra por actores gubernamentales y actores no gubernamentales, los cuales acreditan que el monopolio de los asuntos públicos a cargo de las agencias gubernamentales ya no existe más, y que, en la solución de los problemas colectivos, es más funcional este modo de gobernanza. Ello debido a los procesos abiertos, corresponsables e interactivos que la sustentan a fin de aprovechar con mayor eficacia las aptitudes de la sociedad, las ventajas de la economía de mercado, así como de las distintas formas de organización social, para capitalizar iniciativas, propuestas, capacidades, tecnologías y experiencia, en la identificación y solución de los problemas diversos que se conforman en la vida asociada.

En la tarea de complejidad multiplicada que corresponde a los gobiernos encarar, el Estado de derecho tiene que estar a la altura de los problemas, que exigen de preparación, aplicación y aptitudes tanto los mandos políticos que corresponden a los Primeros Ministros, los Presidentes, los Ministros y Secretarios de Estado y también a los directivos encargados de articular medios y fines institucionales, dado que tienen en sus manos las tareas de conducción y cumplimiento de las políticas públicas.

Los procesos de gobierno se sustentan en órganos, atribuciones, titulares y responsables. Responden a la constitucionalidad y la legalidad, principios cardinales del Estado de derecho. Están comprometidos con la calidad de vida de la sociedad, los ciudadanos, los habitantes, los mercados y las organizaciones civiles. No hay duda de que la eficacia del Estado depende de las clases políticas y los cuerpos directivos que pulsan, racionalizan y

orientan las rutas de los gobiernos para evitar su declive, y donde la mejor alternativa de conservación de los propios Estados es la responsabilidad vinculada a las decisiones y acciones de gobierno.

La salud del Estado en el tiempo actual se relaciona con los rumbos de la gobernanza, entendida como sistema de interrelaciones, interdependencias y diversas formas de colaboración y corresponsabilidades sociales y productivas. Corresponde a los cuadros políticos cultivar el sentido de la capacidad directiva para definir las estrategias que son determinantes para conjugar crecimiento, desarrollo y bienestar social para responder a los imperativos de vivir bien, aspirando a vivir mejor. También a los cuadros responsables de la capacidad ejecutiva les corresponde mejorar la calidad del trabajo que llevan con el apoyo de la ciencia y la tecnología.

La gobernanza pública, en este sentido, es la tendencia más regular que los cuadros políticos y los cuadros directivos deben observar y analizar para llevar a cabo la formulación de políticas públicas no convencionales, sino innovadoras que den respuesta efectiva a las condiciones, procesos y tendencias de un mundo que exige, no sólo interpretación, sino concretar las transformaciones que hagan factible llegar a otros estadios de desarrollo.

Por tanto, la vitalidad del Estado consiste en ubicarlo en las tareas de regulación que debe tener a su cargo, al establecer las reglas del juego que deben cumplir él mismo y los actores no estatales.

Vinculado al contexto de la pandemia COVID-19, diseñar sistemas de inteligencia para captar movimientos, procesos y tendencias que indiquen el curso de los acontecimientos y los problemas exigen la utilización de medios que los racionalicen para evitar sacudidas y costos dañinos, misma que ha tomado a los Estados, los cuadros políticos y los cuadros de alta dirección burocrática por sorpresa, hasta configurar un sistema de vulnerabilidades dañan a las personas, las empresas, las organizaciones y los gobiernos, provocando no sólo infección letal, sino la muerte de millones de personas. En este sentido, los sistemas de salud pública han revelado las carencias que los afectan en el plano médico, el trabajo logístico, la falta de insumos y de materiales indispensables para superar los efectos destructivos de la pandemia. Por tanto, es relevante para la vida del Estado de derecho que los sistemas de gestión pública sean objeto de innovación para que produzcan y reproduzcan capacidades de gobierno que eviten estragos en la sociedad y a las personas. La capacidad directiva de los sistemas de gestión pública tiene que ser el arquetipo más conspicuo para gobernar y por ello es fundamental la formación de cuadros de calidad y gestión que sitúen los desafíos en la tarea de gobernar considerando el corto, mediano y largo plazo.

La efectividad de los Estados no reside únicamente en los medios propios de la tarea de gobernar, sino en que reunir capacidades y pericias para evitar que las crisis sacudan al Estado de derecho, que las turbulencias amenacen con descarrilarlo y que la incertidumbre lo haga ingresar a dificultades estructurales como el COVID-19, el cual ha provocado una de las mayores recesiones de la economía mundial, con el consecuente daño social que disminuye expectativas y niveles de vida.

Sobre América Latina, es una región cuyos países tienen que reforzar la capacidad directiva de los políticos en sus sistemas de gestión pública. Ello implica que los cuadros directivos y burocráticos también deben ser objeto de revisión y mejoramiento, porque en ellos descansa y se llevan a cabo los procesos de gobernar. El Estado en América Latina tiene que consolidarse como Estado de derecho. Esta es condición para que su desempeño institucional sea con apego a los cánones de la vida democrática, como vía idónea para focalizar su diseño o rediseño institucional, sobre la base de los valores universales que proclama –libertad, igualdad, rendición de cuentas y transparencia que proclama sean convertidos en agenda de gobierno para elaborar e implementar las políticas públicas.

La democracia moderna ofrece las condiciones de vida más justas y realistas. En ese sentido, es determinante que los sistemas de gestión pública sean afinados y fortalecidos con las ventajas de la innovación institucional, organizativa y tecnológica, para que los rendimientos de su eficiencia sean crecientes y efectivos. El atraso y la desigualdad de América Latina son problemas seculares. Se reproducen, se «disciplinan» con la aplicación de políticas asistenciales, tienden a multiplicarse a lo largo y ancho de las sociedades y provocan, entre otros males, que la población no tenga acceso pleno a los sistemas de salud, los programas de seguridad social, las jubilaciones y los retiros laborales.

Los estados latinoamericanos tienen deudas generacionales con la sociedad y los ciudadanos. Las «trampas» a que alude la OCDE frenan su desarrollo con bienestar social y deben erradicarse para reducir la brecha entre opulencia e indigencia, posmodernidad y atraso, entre exclusión y beneficios focalizados. Los estados latinoamericanos tienen que llevar a cabo reformas a sus gobiernos y administraciones públicas para que los sistemas de gestión tengan un desempeño más constructivo, innovador y multiplicador en favor de la igualdad y el bienestar social.

Para finalizar este balance analítico y considerando la importancia de la gobernanza pública, el directivo público que requieren los sistemas de gestión pública en América Latina contemporánea en la óptica del Estado de derecho, debe ser capaz de:



- Fortalecer la capacidad analítica, la pericia técnica y tecnológica, así como la solidez argumentativa para deliberar y elegir mejores opciones de política pública;
- Articular con vigor la innovación y el aprendizaje continuos para erradicar el conservadurismo y los sistemas inerciales, así como el envejecimiento de las prácticas de gestión institucional y organizativa;
- Fortalecer los procesos dialógicos y persuasivos, así como las pericias para el hacer y quehacer institucional, y así mejorar la coherencia de las políticas públicas;
- Acendrar y depurar la gestión del conocimiento para ampliar nuevos horizontes de desarrollo analítico y destrezas profesionales;
- Intensificar la pericia en el manejo de los datos abiertos y *big data* para mejorar la toma de las decisiones en materia de política pública;
- Asociar participación democrática y colaborativa con la eficacia que incentiva el diálogo constructivo para que desemboque en políticas públicas estratégicas y visionarias;
- Abrir áreas de creatividad institucional para anticipar, prever y atajar problemas previstos e imprevistos con el auxilio de la robótica y la inteligencia artificial;
- Preparar mejor los cuadros de dirección para procesar los rumbos de la nueva acción pública en una lógica de que los Estado son centros de regulación, fomento, incentivos, coordinación y corresponsabilidad de políticas públicas;
- Institucionalizar aún más el gobierno por redes sociales y digitales, para establecer puentes más eficaces de colaboración social y productiva;
- Diseñar políticas para fortalecer la cooperación público-privado en un esquema de patneriados;
- Ahondar en los movimientos de la globalidad y las relaciones locales para dotar a los Estados de mejores esquemas de gobierno multinivel;
- Apegarse cada más a la rendición de cuentas y la transparencia, y de
- Incursionar con más velocidad en lo que concierne al gobierno abierto.

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2019). «El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la socie-

- dad actual», en *Desempeño institucional y agentes políticos en México*, René Millán (Coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2019). *La gobernanza del sector público*. México: El Colegio de Jalisco.
- Carrera Troyano, Miguel (2004). «La deuda externa en América Latina, veinte años después. Una nueva medida “década perdida”» en *Revista Investigaciones Económicas*, Vol. LXIII, núm. 247, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Económicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Cossío D. José Ramón (2008). «Transparencia y Estado de Derecho» en *Más allá del acceso a la información*. Ackerman, John M. (coordinador) México: Siglo XXI Editores.
- Hausman, Daniel y Michael S. McPherson (2007). *El análisis económico y la filosofía moral*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Millán, Rene (2019). «Confiableabilidad política y confianza social: sus implicaciones para el desempeño institucional» en *Desempeño institucional y agentes políticos en México*, René Millán (coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Navarrete, Jorge Eduardo (2016). «La economía mundial: comportamiento y debate sobre políticas» en Rolando Cordera (coordinador). *Más allá de las crisis. El reclamo del desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo A. (2001). «Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías» en Antonio Camou (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Estudio preliminar y compilación. México: Plaza y Valdés.
- OCDE (2019). *Perspectivas Económicas de América Latina 2019*, Desarrollo en Transición (resumen). Disponible en: [www.oecd-ilibrary.org.]
- Padioleau G. Jean (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, Joan (2012). «Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando nuevos caminos». *Reforma y Democracia*. núm.54. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,
- White D. Jay (2013). *Tomar en serio el lenguaje*. México: Fondo de Cultura Económica.

**CHARLA MAGISTRAL**

**AVANCE Y DESAFÍOS DE LA TRANSPARENCIA  
Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA EN ESPAÑA<sup>6</sup>**

---

**Esther Arizmendi (†)**  
Presidenta del Consejo de Transparencia.

Charla magistral presentada en el VI Congreso Internacional GIGAPP.  
CCHS. CSIC Madrid.  
29 septiembre 2015

(Transcripción de charla realizada en julio de 2019)

Vídeo: <http://bit.ly/ArizmendiGIGAPP>

Muchas gracias a esta organización y sus encargados por la invitación y también a la Fundación Ortega y Gasset por su colaboración y por permitirme hablar de cosas tan importantes como la transparencia, el gobierno abierto, la participación de los ciudadanos y la evolución de los gobiernos democráticos, temas todos muy apasionantes.

Lo que todos queremos es una evolución de los gobiernos y una mayor apertura y participación ciudadana, y en mi calidad de presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tengo que decirles que es el trabajo de mi vida, porque cualquier profesional o funcionario como soy yo que ha hecho oposiciones para poder participar en cambiar las cosas y mejorarlas nos encontramos realmente frente a una oportunidad de oro.

Baso lo anterior en el hecho de que a través de la transparencia y del ejercicio de la participación ciudadana es como se cambian las cosas y es la única manera de hacerlas. En primer lugar, debo mencionar que en España el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no es el portal de transparencia. El portal es del gobierno y la información es de las administraciones y la organización que presido es un órgano independiente sujeto al control del

---

<sup>6</sup> Desde GIGAPP, deseamos agradecer a la familia de Esther Arizmendi por el consentimiento otorgado para la publicación de esta charla, y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por las gestiones realizadas a tal fin.

Congreso de los Diputados y que actúa con independencia plena en dos trabajos fundamentales.

El primero de ellos es velar por el cumplimiento del derecho de la información que asiste a los ciudadanos y también garantizar publicidad activa y el cumplimiento de las normas de buen gobierno. El segundo de ellos es hacer que prenda la cultura de la transparencia y que vayamos evolucionando en este cambio cultural y estas tareas tienen distinto grado de dificultad.

Garantizar el derecho a la información y la publicidad de los datos sólo requiere voluntad, medios y trabajo. Sin embargo, el cambio de la cultura es más complejo. Debemos realizar un cambio en una sociedad que todavía no ha reaccionado y que todavía no ha pasado por las tres fases por las que tiene que pasar la ciudadanía para conseguir un cambio. Lo primero es hacerles saber que existe este derecho a la transparencia ya que el ciudadano todavía no lo ha vivido, no lo ha interiorizado de forma individual y personal, y esto muy importante porque si no se conoce no hay nada que hacer. La segunda fase está relacionada con la confianza. Se debe conseguir que el ciudadano confíe en este proceso de transparencia y participación, que cuando pregunte se les responderá con la verdad. La tercera fase consiste en el poder y tiene que ver con la estructuración del acceso a la información, a las reclamaciones, a la facilidad del diálogo entre la administración y la ciudadanía.

La ley de transparencia en España se aplica en todo el territorio nacional con independencia de la legislación que puedan tener las comunidades autónomas en el marco de su competencia. Es decir, existe una suerte de tejido que cubre todo el territorio nacional que está constituido por unas normas básicas y mínimas de transparencia que son las que contiene nuestra ley la cual era muy necesaria. En el contexto actual, vivimos momentos en los que las instituciones están perdiendo esa confianza que mencionaba anteriormente, en el cual los ciudadanos no quieren ir a votar cada cuatro años solamente, sino que exigen participar de manera permanente.

Con la ley de transparencia se ha logrado empoderar al ciudadano, permitiendo trasladar esas quejas cotidianas, análisis tan comunes en nuestro país a una estructura donde si existen respuestas.

Asimismo, debemos destacar la amplitud de la ley ya que somete a su ámbito de aplicación a la monarquía, a los partidos políticos, a los sindicatos. Por lo tanto, España cuenta con una ley de transparencia que es capaz de medirse con las leyes del entorno.

Lo importante es que la transparencia es algo que ha venido a instalarse y que no va a tener vuelta atrás. La transparencia es mucho más que una

moda, es un principio del que ya no vamos a poder prescindir y sin el que los políticos van a poder convencer a los ciudadanos de que les den su apoyo. Asimismo, la transparencia es algo dinámico, receptiva a lo que piden los ciudadanos en cada momento. Es mucho más que un conjunto de datos.

Desde el Consejo queremos transitar del dato a la información porque los datos no son información. No es lo mismo tener datos que tener información. Los datos a veces son una inmensidad en la cual la información se pierde, por lo que hay que convertir esos datos en calidad. Es decir, lo que debemos lograr es acercar al ciudadano información clara y precisa, de fácil comprensión sobre lo que desea conocer, y no solamente enviarle un documento con una serie de datos que serán incomprensibles para él. Debemos simplificar el trámite, añadirle valor, para que los datos sean información accesible solamente a través de un clic.

Otro objetivo que queremos lograr desde el Consejo es pasar de la obligación a la devoción. Esto significa lograr que el cumplimiento de la ley de transparencia no sea simplemente una carga, sino que los funcionarios públicos se sientan parte de este proceso y comprendan lo relevante y la importancia que implica la transparencia en una sociedad y en la administración pública. Para ello lo primero que tenemos que hacer es formar a los empleados públicos para adaptarlos a esta nueva realidad y el INAP y los centros de formación hicieron y están haciendo un gran trabajo y esfuerzo para lograr eso. Debemos lograr la satisfacción del propio servidor público, que entienda que su trabajo tiene sentido, que son parte del cambio y de las mejoras. Es por eso por lo que menciono que la administración tiene que transitar de la obligación a la devoción.

Asimismo, es común que exista distancia bastante distancia entre el ciudadano y la administración. Esto ocurre debido a que la administración es poderosa, es un leviatán, no es un colega de los ciudadanos. Es alguien fuerte, poderoso, que siempre ha tenido prerrogativas y poder vinculado con la información que se maneja para manejar con ella los hilos del poder. Con la ley de transparencia lo que se busca es acortar dicha distancia y establecer que el ciudadano es el dueño de la información y la administración es solamente depositaria de la misma. Esto sin dudas, implica un cambio cultural.

Considero que la administración española está madura y dispuesta a llevar a cabo dicho cambio cultural, y de hecho lo está haciendo muy bien. No hemos encontrado grandes dificultades en la administración para organizarse, es más lo ha hecho de una forma ejemplar, austera, a coste cero. Es

más, en cada uno de los ministerios se ha establecido una unidad de información con los medios y asistentes que se vincula en una ordenación piramidal con los criterios generales que la presidencia del gobierno ha establecido.

Asimismo, los partidos políticos también han apoyado estos cambios, y todos los políticos hablan de transparencia. Lo importante es no hablar solamente sino actuar, y queremos ver esos cambios en materia de transparencia en los partidos políticos, la demanda de la ciudadanía en la materia es muy alta.

No obstante todo lo anterior, el número de peticiones de información de la ciudadanía en este momento son 2680, cuando habíamos calculado que en el primer año tendríamos alrededor de 40.000 peticiones. Eso sin duda, es un aspecto que mejorar y nos preguntamos cómo hacerlo, ya que, a pesar de ser una ley esperada y demandada por la sociedad, no se han producido el número de consultas esperadas.

Además, queremos que se evolucione de lo vertical a lo transversal. Es decir, buscamos que la ley de transparencia no se trate solamente de un cuerpo legal, sino que sea un factor presente en todos los ámbitos de actuación de la administración, en cada concurso que se haga, en cada subvención que se otorgue.

Por lo tanto, para que la transparencia esté siempre presente y sea algo natural debemos seguir avanzando, no conformarnos con lo que hemos logrado hasta el momento y para ello es fundamental el compromiso de los ciudadanos. Aunque en España los datos reflejan que la gente tiene interés, que han ingresado al portal de transparencia más de 3 millones de personas solamente han realizado pedido de información casi tres mil personas, y eso como dije anteriormente es un aspecto sin dudas a mejorar. Considero que la administración ha puesto un poco difícil el tema de acceso a la información porque el portal tiene una entrada muy estrecha, exige una firma electrónica avanzada y eso en opinión del Consejo es un obstáculo para el ciudadano. Lo que tenemos que hacer es no tomar tantas garantías que dificulten al ciudadano, hay que cambiar este sistema de acceso.

También es cierto que hay muchas personas que tienen resistencia a utilizar las relaciones electrónicas, por cuestiones de edad, por ubicación, por desconfianza, por distintos motivos. Sin embargo, esas resistencias las podemos derribar con el uso del papel, no debemos impedir que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información de manera tradicional. Asimismo, otro cambio a generar es facilitar dichos pedidos, lograr que

el hecho de pedir información no se trate de un momento tenso e incómodo para el ciudadano.

Por todo ello, es muy importante avanzar en la confianza, que el hecho de pedir información, rendición de cuentas sea algo absolutamente natural y necesario. El propio preámbulo de la ley establece «que cuando los ciudadanos sometan a escrutinio a sus responsables, cuando sepan cómo se toman las decisiones, bajo qué criterios se adoptan las posiciones, y con qué método se deciden los gastos públicos la sociedad empezará a evolucionar y a crear ciudadanos más críticos, más exigentes y una sociedad más avanzada y participativa».

Para finalizar, me gustaría volver a remarcar que sería importante lograr derribar ese temor reverencial que tenemos a la administración, y en el momento en el que los ciudadanos den ese paso y se empoderen, lograremos de hecho una sociedad más transparente y participativa. Asimismo, debo señalar que el trabajo debe ser conjunto, entre la sociedad y la administración ya que cada vez existen más datos y para controlarlos es fundamental la participación del ciudadano, ya que sin ellos no conseguiremos nada.

Muchas gracias.





## PONENCIA

# LA AGENDA 2030: OTRA OPORTUNIDAD PARA LAS ADMINISTRACIONES IBEROAMERICANAS<sup>7</sup>

---

**Manuel Arenilla Sáez**

Catedrático de Ciencia de la Administración

Universidad Rey Juan Carlos.

Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

(Ponencia remitida por el autor en diciembre de 2019)

La Agenda 2030 no solo es una continuación ambiciosa y universal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino que es el resultado del desarrollo de determinadas ideas políticas; de las reivindicaciones medioambientales; de las actuaciones de los gobiernos y organizaciones de todo tipo; de los cambios globales económicos y tecnológicos; de las transformaciones culturales; de la madurez de la cooperación internacional; y de la manera en la que la Administración pública ha afrontado los numerosos cambios que se han producido en las últimas décadas.

Estos fenómenos han hecho replantear las bases sobre las que se habían asentado las concepciones del Estado, de la Administración, de la sociedad, de la economía y de la democracia. Uno de las consecuencias es la construcción de una nueva realidad ampliada de lo público, que ya no puede identificarse con el Estado y su aparato administrativo, fundamentalmente porque los ciudadanos de las sociedades avanzadas desean contribuir a la conformación de sus sociedad y porque no es posible que solo con los medios al servicio de la Administración puedan atenderse las demandas y necesidades actuales ni, por ejemplo, afrontar fenómenos complejos como la degradación ambiental, la desigualdad o la pobreza.

La nueva agenda mundial se ha llenado con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, y también con nuevos significados de valores y principios como la igualdad, la participación, la coherencia, la

---

<sup>7</sup> Desde GIGAPP, deseamos agradecer a Manuel Arenilla por su disposición y por remitirnos este documento para su publicación en esta obra.

integración, la universalidad, las alianzas, el desarrollo sostenible o la diversidad que permiten construir una nueva orientación para la acción pública en todo el mundo. Esta agenda se basa en la universalidad (para el conjunto de la humanidad), la integración (armonización social, económica y medioambiental) y «no dejar a nadie atrás» (orientación ética). Es decir, se dirige de una manera clara a alcanzar valores precisos y al cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Los avances logrados con los ODM, singularmente en la pobreza, no ocultaron los grandes desafíos existentes en la humanidad y, sobre todo, pusieron de manifiesto que solo se podrá tener éxito si se actúa globalmente y desarrollando todos los ODS a la vez, debido a su interrelación, a los efectos que unos tienen en otros y a que la actuación en un país determinado puede incrementar los riesgos en otros.

Desde el punto de vista de la gestión pública, la Agenda 2030 nos muestra el propósito a seguir en la actuación administrativa, refuerza algunas de las tendencias teóricas y relega otras. Así, incorpora decididamente el enfoque institucional para lograr organizaciones fuertes y capaces; otorga gran valor a la ley como garante de los derechos, las libertades y la justicia; busca la eficiencia de los recursos públicos mediante la medición y la evaluación de las metas; promueve la gestión intergubernamental a través de alianzas tupidas; ofrece una visión sistémica e integral de la gestión pública; en fin, persigue el resultado y no tanto el proceso al ofrecer más de doscientos indicadores y establecer un sistema de seguimiento y contraste anual entre los diferentes países. En este sentido, se puede afirmar que la Agenda 2030 representa una gran oportunidad para las Administraciones públicas iberoamericanas para alcanzar o consolidar instituciones fuertes y capaces y con ello contribuir al robustecimiento de la democracia en sus países.

Tras cuatro años de vigencia de la Agenda 2030, las evaluaciones de lo alcanzado y las proyecciones a diez años vista señalan que no será posible alcanzar los objetivos propuestos si no se recurre a determinados aceleradores, tal y como propone el sistema de las Naciones Unidas y se utilizan las grandes oportunidades que nos ofrecen las herramientas y tecnologías digitales; además, claro es, es preciso aportar más recursos y alianzas, además de una voluntad más firme para alcanzar las metas.

Desde hace tiempo se viene demandando la necesidad de construir un nuevo relato de lo público que ayude a recuperar la confianza perdida en las instituciones públicas y en sus integrantes. La Agenda 2030 contribuye a ello ofreciendo una nueva dimensión a lo público que pasaría a estar inte-

grado por la aportación de todo tipo de recursos, la innovación, el talento y el conocimiento de las organizaciones públicas, las sociales y las empresas y de los ciudadanos individuales. La consecuencia para la Administración pública es su conceptualización como una gran plataforma o «hub» de encuentro e intercambio donde debe ejercer un nuevo liderazgo. Evidentemente, esto supone una profunda transformación cultural y la reactualización de los procesos y valores de comportamiento, para las que la formación y la capacitación son esenciales.

Un buen acelerador de la transformación buscada es la creación de ecosistemas de innovación de alta conectividad del conocimiento y que cuenten con recursos diversos. Con ellos se lograría paliar o eliminar la tendencia entrópica de las organizaciones burocráticas; aprovechar el talento, la experiencia y la capacidad de generar ideas de numerosos actores; crear ámbitos de confianza entre los actores que contribuyan a la coproducción de servicios públicos; generar un mejor conocimiento de la realidad; y acertar al abordar los complejos retos de las sociedades actuales.

Una aportación sustancial para ese nuevo relato es la gestión pública por valores y su orientación a los derechos humanos. Para que no se queden en meras palabras, es preciso ligarlos a determinados indicadores que busquen la creación de valor social y la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas. El repertorio de indicadores vinculados a las 169 metas de los ODS son un buen comienzo.

Las evaluaciones realizadas por las organizaciones oficiales y las no gubernamentales concluyen en que muchos países se han esforzado más en desarrollar una institucionalidad formal para apoyar el cumplimiento de la Agenda 2030 que, en asumir sus principios y valores de actuación, que se orientan a cambiar radicalmente la manera en la que las Administraciones públicas abordan en la actualidad los graves desafíos ambientales, de desigualdad, pobreza o injusticia. De esta manera, en Latinoamérica, los retos más importantes son la reducción de las desigualdades (ODS 10) y el logro de la paz, la justicia y de instituciones fuertes (ODS 16). Además, en algunos países persisten importantes desafíos en la mejora de la salud y el bienestar (ODS 3), la industria, la innovación y las infraestructuras (ODS 9) y la vida submarina (ODS 14). Las carencias se concretan en muchos países desarrollados en materias como la mitigación del cambio climático, la desigualdad de ingresos, la igualdad de género y la educación.

Un aspecto crítico para la consecución de la Agenda 2030 es disponer de una arquitectura institucional que facilite la gobernanza, además de la capacidad institucional necesaria para cumplir con sus objetivos. Esta inclu-

ye, entre otros elementos, los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, la presupuestación y la financiación, la articulación interna y externa mediante alianzas, la estructura organizativa, la evaluación, la participación y la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las competencias profesionales y de los valores de las personas.

El estudio de los informes nacionales voluntarios presentados por los países iberoamericanos en los últimos años ante las Naciones Unidas muestran que para que se alcancen los objetivos de la Agenda 2030 es necesario que formen parte de la agenda política y de gobierno de cada país; y que cuenten con un liderazgo persistente y real en el nivel más alto del gobierno. Es necesario también que la entidad pública que impulse la Agenda 2030 en cada país cuente con competencias efectivas de coordinación o de planificación sobre los organismos gubernamentales y territoriales implicados.

Ese estudio muestra la carencia generalizada de una visión integral e interrelacional de los ODS y la gran dificultad para alinearlos con los objetivos e indicadores nacionales; la necesidad de simplificar la estructura vinculada al desarrollo de los ODS; la conveniencia de articular esta estructura con la planificación nacional; y el logro efectivo de la participación de los agentes sociales en la implementación, evaluación y control de la Agenda 2030. Como conclusión hay que señalar que el éxito de la Agenda 2030 depende más de la existencia de mecanismos ordinarios y efectivos de planificación y de gestión que del diseño e implantación de una organización específica para el cumplimiento de los ODS. Claro es que esta condición se puede aplicar a cualquier iniciativa pública.

**CHARLA MAGISTRAL-PONENCIA**

**INVERSIÓN Y CRECIMIENTO EN LA AGENDA 2030  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

---

**Jorge Máttar**  
Exdirector ILPES de la CEPAL (periodo 2010-2016).

Charla magistral presentada en el VI Congreso Internacional GIGAPP.  
CCHS CSIC, Madrid.  
septiembre de 2015.

(La transcripción fue revisada y actualizada por el autor en agosto de 2019)

Video: <http://bit.ly/MattarGIGAPP>

En esta nota analiza sucintamente la relación entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la inversión pública, como un ingrediente central para la implementación de dicha Agenda. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue acordada en 2015 por los países miembros de las Naciones Unidas. A diferencia de la denominada Agenda del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fue resultado de un largo proceso de diálogo, consultas y acuerdos entre los países miembros. Este proceso duró alrededor de tres años y se caracterizó por una participación activa de gobiernos, la sociedad civil, ONGs, el sector privado y organismos internacionales, nucleados en las Naciones Unidas. Por ello, el mandato que emana de la *Agenda 2030* es poderoso y puede convertirse en un parteaguas en los esfuerzos por impulsar el desarrollo a nivel mundial.

En el momento de su publicación, la *Agenda 2030* propuso 17 objetivos y 169 metas. Posteriormente se acordaron 231 indicadores para dar cumplimiento a su seguimiento (véase la figura 1). La *Agenda 2030* es una guía de navegación que aplica en diverso grado de pertinencia, intensidad y temporalidad en cada uno de los países firmantes. Los compromisos fueron asumidos por los gobiernos de los 193 países miembros, y se trata de que cada Nación los asuma en función de sus objetivos nacionales y no

al revés; es decir, la *Agenda 2030* no debe ir por delante de las prioridades nacionales. Dicho esto, el emplear la *Agenda 2030* como una referencia para las políticas públicas y la planeación de mediano-largo plazo, puede representar un estímulo vital para el logro de los grandes objetivos nacionales.<sup>8</sup>

Dentro de las muy variadas políticas, instrumentos y herramientas para acompañar e impulsar la *Agenda 2030*, en esta nota nos referiremos a la inversión pública. La formación de capital fijo es un requisito indispensable y determinante crucial del crecimiento económico, así como del objetivo superior del desarrollo. Dentro de la formación de capital agregada, la inversión pública, si bien es un porcentaje menor que la privada respecto del total, es clave por su envío de señales que inducen –o inhiben– la inversión privada, nacional o extranjera, y porque actúa en rubros en los que la privada normalmente no lo hace (o al menos, no por su propia cuenta), como las obras de infraestructura física. La inversión pública en América Latina y el Caribe ronda niveles de alrededor del 5% del producto interno bruto (PIB). Dentro de ella, la inversión en infraestructura física es imprescindible para el desarrollo económico y social y base de las iniciativas del sector privado; piénsese, por ejemplo, en la construcción de hospitales, escuelas y caminos vecinales como ejemplos de infraestructura social, y en la construcción de aeropuertos, puertos, carreteras y obras de telecomunicaciones, como ejemplo de infraestructura económica.

La inversión en infraestructura física en América Latina y el Caribe promedió alrededor de un 3% del PIB en 2016, exhibiendo una alta variabilidad, desde Bolivia (8.7%) y Ecuador (3.5%) en la parte alta; Nicaragua (3.6%), Panamá (3.0%) y Paraguay (3.0%) en la parte media; y Brasil (0.5%), Guatemala (0.5%), Perú (1.5%) y Chile (1.3%) en la parte baja.<sup>9</sup> Como referencia, la inversión en infraestructura en países del Sudeste de Asia alcanza una media de alrededor del 8%, lo que da idea de la brecha que enfrenta la región. La inversión pública es, pues, un ingrediente central para impulsar el desarrollo y, por tanto, lo es también para la *Agenda 2030*. Ahora bien, la inversión debe ser no solo suficiente en cantidad, sino también en calidad,

---

<sup>8</sup> Véase Naciones Unidas - Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Septuagésimo período de sesiones, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

<sup>9</sup> El dato de Chile corresponde a 2014. Fuente: INFRA LATAM, CEPAL, BID, CAF, en línea: <http://es.infralatam.info/dataviews/252251/infraestructura-total/>, fecha de la consulta: 16 de agosto de 2019.

es decir, una inversión que promueva el crecimiento, incluyente y sostenido y que, al mismo tiempo, propicie la generación de empleo digno y el progreso social (véase el gráfico 1).

Figura 1



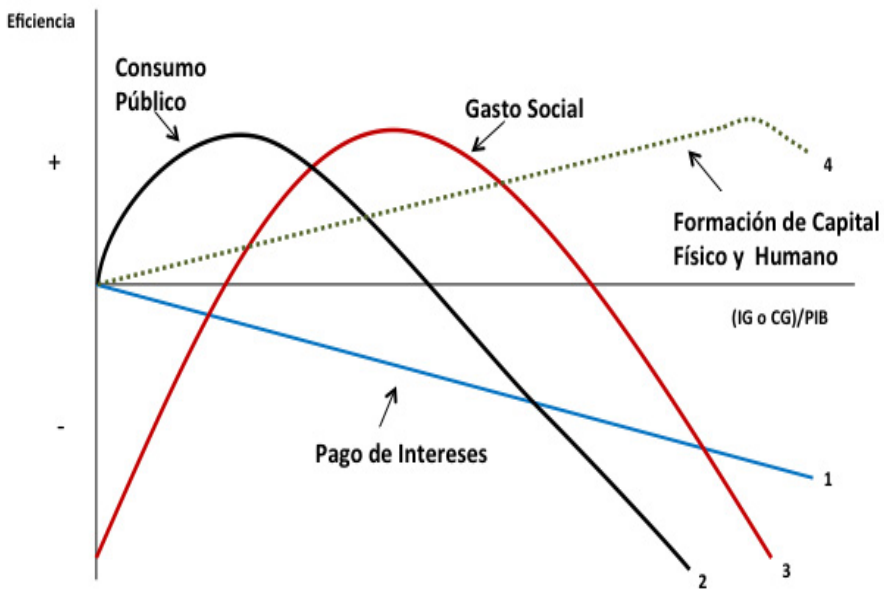
Fuente: Naciones Unidas

Ese debe ser el propósito de la inversión pública, a diferencia de lo que suele suceder en algunos países en desarrollo, en los que se han dado casos de obras de infraestructura que no han respondido a criterios de desarrollo, sino a designios y voluntades políticas e intereses particulares, que han resultado en despilfarro de recursos públicos sin ninguna alteración de las condiciones de marginación y atraso que los proyectos públicos deben buscar superar.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase, al respecto, Andrew M. Warner, «Public Investment as an Engine of Growth,» IMF Working Paper, Research Department and Strategy, Policy, and Review Department, Agosto 2014.

En el trabajo de la CEPAL en el marco de la *Agenda 2030* se ha propuesto que, para nuestro continente, un objetivo e hilo conductor es la reducción en las denominadas «brechas del desarrollo», como expresiones concretas de las amplias desigualdades que sufren los países de la región en muy diversos campos y de muy diversas maneras.<sup>11</sup> La forma más obvia es la desigualdad de los ingresos, que normalmente se mide a través del coeficiente de Gini.

**Gráfico 1**  
**Calidad y eficiencia del Gasto y la Inversión Pública**  
**Contribución al desarrollo sostenible, inclusivo, con igualdad**



Fuente: CEPAL-SEGIB, *Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, Serie Espacios Iberoamericanos, octubre 2011.

Sin embargo, hay muchas otras formas de aproximarse a la medición de la desigualdad; por ejemplo, en materia de crecimiento económico, de productividad, territorial, laboral, social, de género, de medio ambiente y la

<sup>11</sup> Para un detalle de las brechas que la CEPAL identifica como cruciales para transitar al desarrollo sostenible véase: L. M. Cuervo y Jorge Máttar, «Prospectiva y desarrollo, el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020», CEPAL, octubre 2013.



brecha fiscal; esta última, en mi opinión, la «madre de todas las brechas», por su impacto en las otras brechas.

La brecha fiscal es uno de los grandes pendientes que tiene la región latinoamericana y caribeña. En esencia consiste en la incapacidad de los estados nacionales de recaudar de manera suficiente y eficiente los impuestos que le corresponde obtener para el propio funcionamiento del Estado, pero también, fundamentalmente, para ejercer el gasto y la inversión públicos de manera transparente, oportuna y eficiente. Con la excepción de pocos países, como Brasil y Argentina, la carga tributaria en la región es muy baja, y muy lejana a los promedios de países desarrollados, especialmente en Europa, lo que les ha garantizado la posibilidad de que el Estado ejerza su labor en beneficio del progreso, la igualdad y el desarrollo en general.

Si en América Latina y el Caribe fuéramos capaces de avanzar en la reducción de la brecha fiscal, la disminución de las otras podría avanzar mucho más rápido, siempre y cuando los recursos adicionales a disposición del Estado se ejecutaran de manera eficiente, transparente y eficaz. Asimismo, otro aspecto muy trascendente sería lograr una mejor redistribución de los frutos del crecimiento y de la riqueza. Igualmente, la mayor carga tributaria podría liberar recursos para la inversión pública de calidad, en el sentido definido antes. Sin embargo, en la actualidad nos encontramos con una dificultad adicional, ya que estamos frente a un ciclo de la economía mundial a la baja, y lo más probable es que se prolongue esta fase de muy lento crecimiento que también afecta a la región.

La planificación de las políticas públicas tiene un rol fundamental para lograr estos objetivos a largo plazo. Se debe reconocer que los gobiernos se están esforzando por aplicar políticas públicas que fomentan la producción y la generación de ingresos fiscales, para mantener un nivel de empleo estable y de calidad en el corto plazo. No obstante, el riesgo que enfrentamos es que, al enfocarse en esas prioridades, se olviden las políticas a largo plazo que permitan tener un desarrollo sostenible en el tiempo. De ahí la importancia de que los gobiernos apliquen políticas combinadas, que apunten a resolver los problemas actuales, pero también pensando en su solución duradera, estructural y sostenible a largo plazo.

En América Latina y el Caribe el problema no radica solamente en la falta de inversión hoy, sino que además hay un fuerte déficit acumulado por décadas, lo que hace más complejo conseguir los objetivos de la *Agenda 2030*. Por ejemplo, si trazáramos una línea que representara la trayectoria que ha seguido la inversión como porcentaje del PIB, en los países de Asia

es claramente ascendente mientras que en América Latina sería prácticamente horizontal. En el Sudeste de Asia la formación de capital total promedio cerca del 35% del producto, mientras que en América Latina y El Caribe apenas rebasa el 20%. Esto permite ilustrar los grandes retos que enfrenta nuestra región frente a otras áreas del planeta y frente a su propio desarrollo histórico.

Por otro lado, debemos considerar que América Latina y el Caribe ha sufrido fuertes crisis económicas y sociales en el último tiempo, que han provocado fuertes descensos en la inversión pública (la variable de ajuste en momentos de economía a la baja o de inestabilidad e incertidumbre), así como también un aumento de la pobreza. Estos efectos de las crisis siguen vigentes en la actualidad.

En la región, países como el Perú, Brasil, Argentina, Chile, la República Dominicana y el Ecuador, desde alrededor de 2004-2006 hasta muy recientemente, elevaron paulatinamente su tasa de inversión, principalmente en infraestructura. Como resultado, se ha registrado una mejora en las condiciones de bienestar de estos países debido a esta recuperación de la inversión pública, que también ha sido acompañada por la inversión privada. Sin embargo, en la actualidad estamos viviendo un momento de incertidumbre mundial y, en este contexto, es muy importante mantener una política anticíclica para la inversión pública, ya que, de lo contrario, se perderían los avances conseguidos y se produciría un retroceso en materia de reducción de las desigualdades y de la pobreza. Es decir, si queremos lograr uno de los objetivos de la *Agenda 2030* que es la erradicación de la pobreza extrema, no podrá hacerse si se ralentiza la inversión pública, como de hecho viene sucediendo en el periodo reciente en la mayoría de los países de la región.

El avance de la *Agenda 2030* requiere la asociación entre la inversión pública y la privada, y buscar que ambas se complementen. Para ello, es fundamental conseguir que la inversión extranjera directa sea también parte del motor del desarrollo de las economías. En este contexto, la participación ciudadana tiene un papel trascendente. La ciudadanía debe participar en las decisiones sobre la inversión pública, ya que las mismas se realizan en su beneficio (o su perjuicio), y aquí me remito a lo dicho anteriormente, en el sentido de que debe asegurarse la calidad de la inversión y no solo la cantidad.

Hay aquí una de las expresiones del ejercicio de gobierno abierto: precisamos de mecanismos participativos, transparentes y técnicamente impecables en la toma de decisiones de inversión pública, acompañados de

esquemas de seguimiento y evaluación de las asignaciones de los recursos públicos, tanto en materia de gasto como de inversión.

Cuando hablamos de calidad de la inversión nos referimos a su grado de contribución al desarrollo sostenible, incluyente y con igualdad. Lo mismo ocurre con el gasto social, que también es un elemento central para el desarrollo sostenible. No es eficiente mantener permanentemente ese gasto social, sino que hay que lograr que el mismo se vaya reduciendo, por las buenas razones, es decir, que la economía funcione eficientemente y la necesidad de subsidios sea menor (véase de nuevo el gráfico 1). Asimismo, otro elemento fundamental para lograr el desarrollo sostenible es el capital físico y humano; es necesaria la formación y capacitación de los ciudadanos y de los funcionarios, para adaptarse a esta nueva realidad y a la persecución de los objetivos de la *Agenda 2030*. En las obras de infraestructura debe realizarse un análisis previo de las implicaciones sociales, económicas y ambientales que éstas van a generar, incluyendo los efectos de corto y de largo plazo; y aquí juega un rol fundamental el capital humano.

El fortalecimiento de la inversión precisa además una banca de desarrollo fuerte, con capacidad de financiamiento y visión estratégica de largo plazo, para ser un agente que incida en las decisiones de colocación de fondos en proyectos de inversión rentables económica y socialmente, ahí donde se requiera mejorar el bienestar de las personas. En nuestra región, durante la época neoliberal, los bancos de desarrollo se debilitaron, con pocas excepciones. En la década entre alrededor de 2005 y 2015 asistimos a un renacimiento de estos bancos, en países como el Brasil que, con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), promovió importantes proyectos de infraestructura en el propio país y también en el resto de la región. Hoy, que el péndulo ideológico parece virar a la derecha, la banca de desarrollo del Estado de nuevo pierde impulso y visión estratégica.

Cabe apuntar que en la concepción e implementación de una estrategia de desarrollo debemos dejar atrás las cuestiones ideológicas y operar con pragmatismo. Nadie duda que la inversión pública es indispensable para el crecimiento económico y una inversión de calidad impulsa el bienestar de la población. Los proyectos de infraestructura demandan enormes volúmenes de inversión que se ejecutan a lo largo de varios años antes de que inicie la operación de una carretera, una presa, un aeropuerto o un hospital (igualmente la operación del proyecto requiere de inversión en mantenimiento, reparaciones, maquinaria, equipamiento, etc., a lo largo de su periodo de vida útil). Resulta muy costoso en términos sociales y económicos interrumpir el proceso inversionista, tanto desde la perspectiva de

una estrategia nacional de inversión, como en el caso de planes, programas y proyectos específicos.

En relación con este tema cabe referirse a los sistemas nacionales de inversión pública en América latina. Estos sistemas constituyen medios para canalizar las iniciativas de inversión y se busca que se conviertan en el mecanismo a través del cual se fortalezca el impacto de la inversión pública de manera virtuosa en aras del desarrollo sostenible cuidando la calidad y la eficiencia de la inversión. En la mayoría de los países de la región se han establecido estos sistemas nacionales de inversión pública (SNIP), como un mecanismo que pretende apoyar la toma de decisiones de inversión, para que sean pertinentes, transparentes, participativas y técnicamente sustentadas, dejando atrás criterios político-partidistas-ideológicos. Los SNIP promueven la participación ciudadana como una forma de control social, involucrándola en la decisión de cuál es la mejor forma de aplicar la inversión. Asimismo, los SNIP permiten a la ciudadanía realizar un control y un seguimiento en tiempo real del estado de las inversiones y las obras; es decir, cómo va la ejecución en tiempo y cómo se vienen aplicando los recursos. La ciudadanía puede participar en todas las etapas del proceso, de modo que fallas de implementación, desvíos e irregularidades se puedan detectar a tiempo para corregirlos, constituyéndose los SNIP en una herramienta que apoya el seguimiento y la evaluación de los proyectos, así como la transparencia y la rendición de cuentas de parte de la autoridad.<sup>12</sup> Los SNIP también son espacios propicios para generar intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y colaboración entre pares en temas como la aplicación de metodologías de seguimiento y evaluación de proyectos, aspectos institucionales, legislativos, de organización y administrativos, para el fortalecimiento de dichos sistemas entre los países. El ILPES promovió la creación de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, que celebra cada año una reunión técnica para estos fines.<sup>13</sup>

En conclusión, lograr un desarrollo con igualdad, incluyente y sostenible requiere de un mayor volumen y una mejor calidad de la inversión, tanto pública como privada (nacional y extranjera); en América Latina y e Caribe la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede ser una guía de

---

<sup>12</sup> A manera de ilustración, se recomienda mirar los sitios web de los SNIP de Chile y de Bolivia. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> y <http://www.vipfe.gob.bo/index>, respectivamente.

<sup>13</sup> Véase Red SNIP, en línea: <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/6/52956/P52956.xml&base=/tpl/blanco.xsl>; fecha de la consulta 15 de agosto de 2019.

navegación a seguir para ingresar en un ciclo de más y mejor calidad de la formación de capital en la región, dejando atrás años de inversiones mal planeadas, deficientemente implementadas, sin una concepción global de su impacto, sin una visión de largo plazo y, en ocasiones, respondiendo a factores políticos coyunturales y a intereses de corto plazo de grupos privados, ajenos a los objetivos del bienestar colectivo. La *Agenda 2030* puede ayudar a encaminar mejor las decisiones de inversión pública, y también la privada, al buscar una confluencia y una asociación virtuosa entre ambas. Para ello, los sistemas nacionales de inversión pública cumplen un papel importante porque, justamente, su principal objetivo es promover la calidad y la eficiencia de la inversión. A todo ello, hay que adicionarle un componente que cada vez adquiere mayor relevancia, que es la participación ciudadana, ya que a través de la misma se propicia la pertinencia de los proyectos, la transparencia del quehacer público y la rendición de cuentas.



**CHARLA MAGISTRAL**

**RETOS Y DESAFÍOS DE LA TECNOLOGÍA DIGITAL  
EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA**

---

**Lucia Escapa Castro**  
Responsable de Innovación Pedagógica.  
Instituto Nacional de Administración Pública INAP. España

Charla magistral presentada en el VIII Congreso Internacional GIGAPP.  
Medialab Prado. Madrid.  
28 septiembre 2017

(transcripción realizada entre junio y julio de 2019)

Vídeo: <http://bit.ly/EscapaGIGAPP>

Muchas gracias a GIGAPP por permitirme participar de este Congreso y compartir mis reflexiones con ustedes.

En esta charla lo que pretendo es articular un conjunto de reflexiones eminentemente personales fruto de mi experiencia de lo que he conocido en la administración y de lo que he aprendido de muchos compañeros, y detallar las tareas que realizamos desde la INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), centrándome en los retos y desafíos que implica la tecnología digital en la administración y gestión pública.

En primer lugar, debe destacarse que el análisis del futuro de la administración pública para el año 2030 no puede llevarse a la práctica sin una reflexión sobre cómo pensamos que puede ser dicho futuro. En un estudio del Centro de Políticas Públicas de la Unión Europea se identifican las siguientes tendencias macro para el 2030, que son una humanidad más rica y envejecida, una clase media mundial en expansión y al mismo tiempo un aumento de las desigualdades; una globalización más vulnerable dirigida por China, Estados Unidos y la Unión Europea; una revolución industrial y tecnológica transformadora que va a afectar a todos los sectores; un nexo creciente entre el cambio climático y la competencia por los recursos y el consumo y la demanda de la energía; una estructura internacional de poder cambiante con un aumento de la interdependencia.

Respecto a la primera de estas tendencias de una población más rica y envejecida, con una clase media en expansión, se estima que la misma tendrá un pico máximo de unos ocho mil doscientos millones de habitantes para el 2030 concentrándose principalmente en los grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, se anticipa un aumento de las desigualdades que no son solamente económicas, sino que también se percibe un incremento en las desigualdades de género, tecnológicas, de acceso y dominio de las tecnologías, lo que puede generar un incremento del flujo migratorio.

En relación con la segunda tendencia que habla de una globalización más vulnerable, con tres ejes principales (China, EEUU y UE), hay que destacar tres elementos. El primero es el desplazamiento de la economía hacia China. El segundo es el surgimiento de países emergentes que se incorporarán a las fuerzas de cambio económica y por lo tanto se producirá una modificación del equilibrio mundial, multiplicándose los poderes. Por último, se prevé un aumento de las emisiones de dióxido de carbono que a su vez pueden generar un impacto en el fenómeno del cambio climático.

Asimismo, la incertidumbre y el riesgo de los escenarios tanto políticos como económicos de todo el mundo se prevén que aumenten.

Respeto a la tendencia relativa al nexo creciente entre el cambio climático, la energía y la competencia por los recursos, debemos mencionar que por un lado la explotación de los recursos no va a cambiar sustancialmente. Lo que si se estima que ocurra es que aumente la escasez de esos recursos, principalmente en los alimentos y el agua. Esta escasez puede agravarse aún más por los efectos del cambio climático y por eso es importante que en las agendas de todas las organizaciones públicas mundiales se contemple la existencia de un desarrollo sostenible.

En relación con la tendencia del equilibrio internacional cambiante, con una mayor interdependencia y un multilateralismo frágil asistimos a una crisis y a una fragmentación de los valores o de los ideales de derechos humanos y ciudadanía sobre los que se habían venido asentando el Estado de bienestar y que se ven cuestionados por los cambios sociales que estamos experimentando y que posiblemente se agraven en la medida que esos fenómenos migratorios continúen intensificándose.

Respecto a las tendencias micro, para el 2030 se esperan cambios en materia de servicios, el fin del uso del carbono, un mundo de potencias regionales, y cambios en los hábitos alimenticios, la incorporación de la segunda generación de migrantes al mercado laboral y aumento de los riesgos para la democracia.



En el análisis macro la tecnología se percibe solamente como una tendencia más de esas cinco que se identificaron en el análisis. Por su parte, en el análisis micro la tecnología es a que habilita al ciudadano imaginar ese futuro, esos cambios esperables.

En este contexto, los retos a los que las organizaciones públicas deberían dar respuesta para que 2030 nos encuentre en una situación mucho más positiva de lo que esas tendencias hacen suponer es el fin de la pobreza, asegurar el acceso al agua potable a la población, saneamiento y reducción de las desigualdades, una justicia e instituciones sólidas. De este modo todas ellas contribuirán a combatir los efectos negativos que estas tendencias nos hacen anticipar, eso a nivel mundial.

Centrándonos en un nivel más local, cada país tiene sus propios retos. Podríamos pensar que los retos a los que las administraciones públicas se enfrentan son mejorar la competitividad, reducir el nivel de paro, mantener el Estado de bienestar, mejorar la demografía, impulsar la economía, aumentar la cohesión social. Todos esos retos se materializan en problemas que son cada vez más interdependientes entre sí y por eso es muy difícil diseñar una política pública para resolver un problema que no afecten a otros problemas. Además, esos problemas son multidimensionales respecto a las personas a los que afectan y a los agentes que intervienen, y por último son inciertos ya que se dan en sociedades que son cada vez más plurales porque los individuos que las componen tienen puntos de vista más diferentes y expectativas más divergentes. Asimismo, esos ciudadanos en la medida en que están cada vez más conectados tienen la capacidad no solamente de obtener información sino de difundirla y de dar a conocer sus expectativas, así como también qué estrategias deben adoptar o pueden adoptar las organizaciones para enfrentarse a esos problemas.

Respecto a las estrategias de colaboración las mismas deben estar orientadas a obtener resultados. En segundo lugar, tienen que tratarse de estrategias que busquen la participación individual activa, es decir conseguir la implicación del ciudadano. Por último, deben ser transparentes, logrando conseguir la confianza de la ciudadanía.

Focalizándonos en el tema de las tecnologías y en su capacidad transformadora, la misma viene teniendo lugar desde los años 50, incluso desde antes del surgimiento de Internet. Por ejemplo, podemos encontrar lo dicho en el caso de las máquinas automatizadas de coca cola, en los pilotos automáticos. En estos casos el protagonista de dichos cambios era una organización, una empresa que adoptaba una tecnología de la que obtenía

una ventaja diferencial que le permitía abrir nuevos mercados, expandirlos y sacar del mismo a sus competidores.

Lo que ocurre actualmente es que los cambios que se están produciendo a mayor escala, ya que la diversidad de la tecnología existente se encuentra disponible para mayor cantidad de personas, siendo de este modo el individuo el protagonista central de los cambios y transformaciones. Lo que diferencia a la transformación digital es que es el individuo él que gracias a una tecnología barata, sencilla y accesible puede elegir, seleccionar, echar del mercado a distintos servicios, productos y empresas.

Por todo lo anterior es que la transformación digital obliga a las organizaciones tanto públicas como privadas a adaptarse a ese cambio de las expectativas de los usuarios, ya sean clientes, ciudadanos. Dichas expectativas están relacionadas con la ubicuidad, con la multicanalidad, con la consistencia, simplicidad, integración y personalización del servicio. Por ejemplo, Amazon me hace recomendaciones que están basadas en lo que yo he leído y por eso me son útiles, pero si estas estuviesen basadas en los gustos de otra persona que no coinciden con los míos no me resultarían útiles. Por último, lo mismo ocurre con los servicios públicos. Si tengo hijos me interesará que la administración me informe de becas, de vacunaciones, de colegios, campamentos, pero si no los tengo no me servirá ni me interesará de nada recibirla.

Por lo tanto, esa combinación de la tecnología como habilitador y el impacto que tienen en las personas es lo que hace que la transformación digital sea un fenómeno disruptivo porque el poder está en manos del individuo. Esta transformación digital forzosamente impacta a todos los elementos de la organización, socios, personas, modelos de negocios, procesos y requiere fundamentalmente el desarrollo de tres tipos de capacidades organizativas. La primera de ella es la sensibilidad a los cambios en el entorno. La segunda es un modelo de toma de decisiones basado en evidencia. Por último, se requiere agilidad para adaptarse, corregir. Por ejemplo, una administración quiere cambiar porque sus ciudadanos no utilizan sus páginas web para comunicarse, existe una necesidad de cambiar entonces la interfaz de comunicación con los ciudadanos. Para aplicarlo es necesario tener una visión, pensar un plan e implementarlo y existen muchos modelos de cómo llevar a cabo la transformación digital.

Cada organización tiene que elaborar su propia estrategia teniendo en cuenta sus propias características, tratando de responder qué es lo que se necesita modificar y porque es necesario hacerlo. Sin embargo, hay elementos a tener en cuenta que deben siempre estar presentes, a saber: po-

ner el foco en el usuario, rediseño de los procesos, innovación, utilización de los datos con los que se cuentan, y comunicación con los usuarios.

En una encuesta que se realizó a 400 directivos de máximo nivel de empresas estadounidenses identificaron cuatro factores muy similares entre sí en cuenta a la importancia, que son la resistencia al cambio, la complejidad de la tecnología, la falta de competencias y la falta de estrategia. De esos cuatro inhibidores tres están relacionadas con las personas y uno solo tiene que ver con la tecnología. Por lo tanto es importante utilizar la tecnología correctamente y aprovechar las distintas posibilidades de desarrollo que otorga.

En este contexto, las administraciones públicas podrían empezar a pensar en dar servicios a los ciudadanos a través de la tecnología como por ejemplo podrían ser los asistentes virtuales. Existe un conjunto de tecnologías con las que las administraciones públicas podrán dar a los ciudadanos servicios diferentes a los que prestan actualmente, o mejorando los mismos, buscando la eficiencia y la agilidad.

Asimismo, hay que tener en cuenta que hay dificultades para extrapolar experiencias del sector privado o recomendaciones de consultoras del sector privado al sector público y esto ocurre por varios motivos. En primer lugar, la administración opera en régimen de monopolio, ya que los ciudadanos por ejemplo no pueden escoger si pagan los impuestos. En segundo lugar, la administración es garante de los derechos de los ciudadanos, por lo que debe ofrecer seguridad jurídica que los operadores privados no tienen necesidad de hacerlo. Por otra parte, las administraciones públicas son muy diversas en los distintos ámbitos en los que actúa. Asimismo, las administraciones son usuarias de la tecnología, provee servicios de tecnología y al mismo tiempo son reguladores y eso lo diferencia de todo el sector privado.

Además, la adaptación a estos retos requiere que los funcionarios sean capaces de asesorar en la elaboración de análisis y políticas públicas, capaces de implicar a los ciudadanos, de cooperar con las empresas y de relacionarse con todo tipo de organizaciones que contribuyen a la creación de valor público compartiendo los datos disponibles. En cuanto a la adaptación a lo digital, cada administración los objetivos de un plan de transformación digital deberían focalizarse para ser lo más eficaces posibles, renovar y ampliar el foco de interfaces con los ciudadanos. Por ejemplo, la gente más joven no usa más el correo electrónico y casi no usan el WhatsApp y entonces debe rediseñarse la forma de comunicarse.

Otro aspecto fundamental es centrarse en conseguir una administración de tipo digital que se articula por un lado en torno a una agenda digital

que tiene seis ejes: conectividad, competitividad, servicios, confianza, innovación e inclusión. Por el otro lado, debe implementarse un plan de transformación digital, que persiga un incremento de la productividad, la eficacia y la eficiencia en los servicios.

Como señalaba antes, considero que el foco es adaptar la administración a la sociedad. La administración proporciona servicios a los ciudadanos, pero también tiene un rol más importante como garante de derechos, construye democracia y ese tiene que ser el foco de la transformación.

Por lo tanto, los objetivos que hay que definir tienen que ir orientados a superar esos retos que consideramos que nuestra sociedad va a enfrentar en el futuro, tomando a la tecnología como una oportunidad para brindar nuevos servicios, de ser un habilitador, un transformador de relaciones. En este contexto hace falta liderazgo y hay que pensar también en el factor humano porque las administraciones reclutan funcionarios que deben ser capacitados constantemente para adaptarlos a las nuevas realidades.

Otro problema que detecto en las administraciones es que muchos objetivos son instrumentales, y no existe una visión estratégica de la información y por eso falta gestión estratégica de la tecnología y liderazgo, y sobre todo repito otra vez falta gestión estratégica de los recursos humanos.

Sin embargo, hay organizaciones individuales en todos los niveles de la administración en las que sí existen esos factores, donde hay una visión estratégica, poniendo el foco en el usuario, en la cual se gestionan los recursos humanos, y por lo tanto se está produciendo esa transformación. El problema radica en que la transformación ocurre de manera desigual y eso tiene un impacto por un lado en los derechos de los ciudadanos, pero por otro lado también en la propia credibilidad de la administración.

Recapitulando, la tecnología puede generar transformaciones muy importantes en la administración y gestión, tanto en lo relativo a la prestación de servicios como a la atención ciudadana en todos los ámbitos en los que está presente. Pero debe aplicarse de una manera compatible con la protección de la intimidad de los ciudadanos y con el respeto a la privacidad de sus datos personales.

Cuando se relaciona con una administración, el ciudadano lo que quiere es ejercer un derecho, obtener algo a lo que está autorizado a tener y no quiere perder el tiempo averiguando qué administración es la que se lo tiene que proveer y eso ocurre por una visión íntegra de lo que se sabe de los ciudadanos. Los procesos de comunicación, de toma de decisiones, se formulan utilizando asesoramiento, automatización porque hay decisiones que se pueden automatizar. Por último, los procesos de transformación di-

digital tienen que depender de los objetivos de la administración, no pueden ser objetivos tecnológicos solamente. Es decir, tienen que ser objetivos de competitividad, de crecimiento, innovación, inclusión y calidad, lo que derivará en la tecnología necesaria para aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración. Esto último se basa, por lo tanto, en tomar decisiones basándose en información, de forma colaborativa, en procesos de evaluación tecnológica, y retorno al ciudadano en forma de datos abiertos, de servicios compartidos.

Todo lo anterior me lleva al último punto que es la estrategia que podemos y queremos hacer para reducir la brecha digital existente en la administración pública y entre los funcionarios públicos. Conocerán que el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) se ocupa de la selección de los funcionarios de cuerpo generales y además de eso proporciona la formación horizontal a todos los funcionarios de la administración general del estado en idiomas, tecnologías de la información, en comunicación, liderazgo y dirección pública. Asimismo, en la INAP contamos con una notable actividad investigadora, existen becas, colaboraciones con universidades, contamos con una biblioteca propia que es la más importante en lengua española en materia de administración pública. Lo que queremos hacer pues es reorientar, reforzar todo lo que venimos realizando, para basar toda nuestra actividad de selección, aprendizaje y promoción sobre modelos de competencias que puedan ser certificables, que se apliquen para la selección del personal, para la formación de este, y que se apliquen en un futuro para la promoción de esos funcionarios. También estamos adaptando lo que venimos realizando para formar a los profesionales en las nuevas tecnologías de la información, contamos con modelos de competencias propios para distintos perfiles de puestos y estamos trabajando en identificar cuáles son las competencias digitales de los directivos públicos. Como mencione anteriormente el directivo público tiene que saber liderar personas, tienen que saber gestionar recursos, y comunicar, en un marco donde la tecnología digital tiene un rol preponderante.

Por último, desde la INAP queremos extender la formación TIC a los ciudadanos a través de *books* que estén orientados a facilitar el uso de los servicios públicos digitales que proporcionamos a los ciudadanos y que muchas veces son inutilizables. Asimismo, queremos entrar en entornos virtuales de simulación que faciliten al usuario probar sin miedo a equivocarse, sin miedo a presentar una declaración que esté mal, por ejemplo, y queremos prestar atención al sector de las pymes que cada vez más se ve obligado a relacionarse con la administración por medios digitales que en

## GOBERNANDO EL FUTURO

ocasiones les resultan bastante ajenos. Es por eso, que para conseguir todo lo anterior es que queremos cambiar para conseguir una función pública profesional cualificada, independiente, ética, estratégica orientado al futuro y basada en evidencia resiliente e innovadora, capaz de integrar los procesos y dar en definitiva un mejor servicio a los ciudadanos.

Muchas gracias.

CHARLA MAGISTRAL

«REDUVOLUTION»: HACER LA REVOLUCIÓN  
EN LA EDUCACIÓN

---

**María Acaso**

Productora cultural y Jefa del área de Educación  
del Museo Reina Sofía, España

Charla magistral presentada en la presentación de GIGAPP-Edu  
*Side-event* celebrado en el marco del IV Congreso Internacional GIGAPP.  
Fundación Ortega y Gasset, Madrid, España.  
25 septiembre 2013.

(transcripción realizada entre junio y julio de 2019)

Vídeo: <http://bit.ly/AcasoGIGAPP>

Ante todo, muchas gracias a GIGAPP por esta invitación. Es un honor para mí compartir con ustedes este momento y espero aprender mucho de todo lo que digan mis compañeros y de todo lo que se discuta en esta jornada.

El contenido de mi charla versará sobre innovación pedagógica, la educación disruptiva, reflexionando al mismo tiempo sobre el sistema educativo. Creo que, para todos nosotros, no hay ninguna otra actividad en nuestra vida en la que hayamos pasado más tiempo que estar inmersos en el sistema educativo. Mis recuerdos sobre mi etapa escolar me remontan a la toma de apuntes de las clases, de estudiar para los exámenes y de olvidarme de todo lo que había estudiado apenas terminado dichos exámenes. Mi reflexión al respecto es que aquello sigue ocurriendo y es algo negativo. Sin embargo, lo que es peor aún es el hecho de que como docentes seguimos reproduciendo ese sistema, en el cual el docente expone, los alumnos escuchan y toman apuntes y luego se evalúan a los alumnos a través de exámenes, para que estos se olviden de todo lo estudiado al finalizar los mismos.

Lo anterior significa que estamos inmersos en un proceso general de educación, al que me permito denominar educación bulímica, ya que se trata de un proceso de memorizar y luego vomitar, olvidar. Por ejemplo, mi

sobrino acaba de aprobar la selectividad con una nota altísima y ya no se acuerda nada de lo que ha estudiado para el examen. Por lo tanto, esta educación bulímica lo que genera es matar la pasión por el conocimiento y eso es muy preocupante.

Bajo este tipo de educación lo que importa es pasar al siguiente grado, sin considerar que lo relevante es aprender, conocer cosas nuevas, hechos que quedan en un segundo plano. En este contexto la pasión por conocer es lo que debería estar en el origen de cualquier actividad docente. Asimismo, todo esto entronca con una educación que está totalmente basada en la certificación que es el centro del sistema pedagógico.

Este tipo de educación también la denomino «educación por simulacro», en la cual no aprendemos, sino que hacemos que aprendemos, no enseñamos, sino que hacemos que enseñamos.

Por lo tanto, y en este contexto es necesario pensar y discutir en cómo cambiar esto, siendo optimistas y considerar que es posible hacerlo. En estos momentos existe un movimiento muy grande, sobre todo desde el punto de vista anglosajón, que está demandando este cambio en el sistema educativo. El problema, según mi opinión, es que mucha gente habla de lo que hay que hacer, pero no especifica cómo hacerlo. Entonces, para paliar dicha falencia hemos escrito un libro llamado «rEDUvolution» que implica una mezcla entre revolución y educación.

«rEDUvolution» no se trata de un libro académico tradicional, ya que se requiere de la participación del lector, dentro del libro hay muchísimas cosas para hacer. De tal manera, al final el libro se transforma en una especie de cuaderno de campo más que en un libro y a continuación les contaré muy brevemente que hay dentro de ese libro.

Considero que la clave de hacer la revolución en educación es pasar de un paradigma moderno y obsoleto de la enseñanza a un paradigma posmoderno. Para ilustrar a este paradigma posmoderno he elegido a Lady Gaga ya que reproduce lo que son las características de nuestro mundo posmoderno: es una persona que no se sabe muy bien de qué sexo es, súper mediática, de la que existen más imágenes que cualquier otra cosa.

Para ello lo que necesitamos es invertir el proceso. En primer lugar, debemos aceptar la mala situación en la que nos encontramos actualmente, en la cual nadie ha aprendido lo mismo y en la que las cosas que nos enseñaron nuestros profesores no es lo que hemos aprendido y esto es una base que desmoronó por completo al paradigma tradicional educativo. En ese paradigma entonces la educación era un espejo, por eso los apuntes es el elemento central en el cual el alumno lo que hace es reflejar lo que el



profesor dice. El conocimiento es algo rizomático, incontrolado y que no podemos juntar y aprender.

Por eso, en el primer capítulo del libro planteamos que el aprendizaje es cosa de tres, considerando al inconsciente como un elemento. En el mismo se hace referencia a que lo que enseñamos no es lo que nuestros alumnos aprenden. Esto no quiere decir que los alumnos no aprendan, sino que aprenden otras cosas. Lo que aprenden tiene que ver con su biografía, con su experiencia personal y cuando se pregunta a las personas que es lo que han aprendido mencionan procedimientos, no contenidos.

En el mismo capítulo, también se habla de las denominadas pedagogías invisibles. Para entender a qué me refiero lo graficaré con un ejemplo. La forma en que está organizada las aulas generalmente se trata de una estructura de poder más vertical; pero si la organizamos de manera más horizontal, es una forma de enseñanza, y de eso se trata las pedagogías invisibles y como profesores revolucionarios tenemos que aprender a detectarlas y aplicarlas en clase.

Por último, dentro de este capítulo del inconsciente, se menciona que el profesor debe empezar a dejar de ser ese profesor meramente reproductor de conocimientos para empezar a entenderse como productores culturales. Esto es lo que yo llamo «profesor DJ», que es alguien que coge la información, las canciones de otros y la remezcla, creando una nueva estructura. Entonces, tenemos que reivindicar nuestro papel como productores culturales, huir de esa historia de reproducción y remezclar las cosas de otros, y eso es una manera de crear, eso no es copiar.

Continuando, en el capítulo segundo empezamos con una frase que dice «no solo hay que parecer democráticos, sino que hay que serlo». Generalmente, el aula es un sitio en el que no hay libertad, donde la democracia no existe. Por lo tanto, hay que crear una comunidad, en la cual las figuras de docente y estudiante tienen que empezar a desaparecer. Otro aspecto importante es aceptar la educación a la inversa, en la cual los profesores aprenden mucho de sus estudiantes, más en la era de internet donde el conocimiento ya no está depositado en la figura del profesor, sino que está en la «nube». Por lo tanto, la clase tiene que ser un intercambio de información constante entre profesores y alumnos.

Siguiendo, en el capítulo tercero hablamos sobre un concepto llamado «habitar el aula». En este contexto consideramos que el aula es un lugar no habitado, más que un aula es una jaula. El mobiliario para la educación es lo peor pensado del mundo y en este capítulo damos muchas pistas y hablamos de nuevos paradigmas en elementos físicos para educación. Es ne-

cesario crear un mobiliario absolutamente diferente para dar clase, porque nuestros estudiantes viven en ese mundo posmoderno y están acostumbrados a otros ambientes. Entonces, cuando entrar a una clase bajo un paradigma absolutamente industrial ya no aprenden simplemente por cómo está colocado el mobiliario. Existe un estudio que refiere en el libro que se ha realizado el año pasado en un Estado en Inglaterra que explica que cambiar el mobiliario aumentó un 25% la eficacia del aprendizaje. Es importante lograr que los alumnos se sientan cómodos en las clases y no tengan la necesidad constante y permanente de irse de allí.

Asimismo, considero que es muy importante la revisión de los tiempos. Tenemos una educación con una secuencia de tiempos muy industrial, con horarios de entrada, descanso y salida muy fijos. Existe un movimiento muy importante que es el «*slow education*» que aboga por un cambio en los tiempos en educación, lo que puede parecer un poco utópico. Mi opinión es que ese cambio puede llevarse a cabo. Esto se encuentra muy conectado con el uso de las comidas, de la música, de otro tipo de cosas. Por ejemplo, como en la Universidad Complutense está prohibido comer en el aula lo que hago es organizar desayunos con mis alumnos al comienzo de las clases, donde todos traen algo. Esto genera una mejora en el aprendizaje ya que se convierte un momento de estrés de calma y de conocimiento y felicidad. Finalizado el desayuno arrancamos con la clase, con más ganas lo que mejora notablemente el rendimiento.

El capítulo cuarto trata sobre el famoso tema de «no tengo tiempo para aprender porque tengo que estudiar», en el cual solamente importa aprobar y sacar buenas notas, pero sin aprender. El problema radica en que todo lo educativo lo relacionamos con lo aburrido, mientras que el ocio lo relacionamos con lo divertido y entonces al final existe una brecha importante entre esas dos esferas.

En este capítulo de lo que habla es de lo que deberíamos hacer para reducir esa brecha. Una de las cosas más importantes sería pasar de lo descriptivo a lo narrativo, ya que es una de las tareas que tenemos pendientes. Otra de las cosas que hay que hacer es pasar de lo predecible a lo inesperado. Lo inesperado incluye la sorpresa y excluye el extrañamiento; incluye los detonantes, estar en una clase y no saber lo que va a pasar genera un aprendizaje mayor. Como profesores muchas veces estamos obsesionados con controlarlo todo, con programar todo y esto genera clases tremendamente aburridas. Asimismo, otra cosa muy importante es incorporar el autobiográfico como contenido, ya que considero que muchos de nosotros nos aburrirnos porque lo que nos están contando no lo conectamos con

nuestra biografía, no lo volvemos personal. También creo que es muy importante trabajar con la cultura visual en cualquier materia y en cualquier nivel no solamente en la primaria infantil, sino que también en la Universidad. Vivimos en una sociedad audiovisual y la educación es completamente textual, por lo que es otro de los grandes cambios que tenemos que hacer. Existe un término llamado «educación gamificada». El término «gamificación» viene de *game* y son estudios que se están realizando para ver de qué manera se pueden introducir las dinámicas de juego y de videojuego en la educación tradicional. A esto me refiero cuando hablo de incorporar lo audiovisual en el aula, tenemos que utilizar más en vídeo, utilizar más imágenes, incorporar lo que está ocurriendo en la vida real. Asimismo, considero que es muy importante utilizar el arte contemporáneo ya que son piezas que conectan mucha más con el mundo posmoderno en el que vivimos y que pueden explicar muchas cosas.

El final de este capítulo se llama «estudiar no sirve para nada». Considero que hay que dejar de memorizar y pasar a que las clases seas simulacros, que se conviertan en experiencias y para esto hay tres claves. Primero se debe trabajar por proyectos. Segundo esos proyectos deben poder llevarse a cabo en la medida de lo posible en el mundo real. Tercero, deben aplicarse las dinámicas de campamento, donde no hay notas, certificaciones, pero donde el aprendizaje ocurre a gran escala, compartiendo nuestras experiencias con nuestros compañeros y con nuestros monitores quienes son un compañero más.

Por último, el quinto capítulo se llama «de una educación basada en la evaluación a una educación basada en el aprendizaje». Considero que es uno de los grandes problemas que tenemos en nuestro sistema actual. Nuestro sistema educativo está basado en la evaluación y esto es una clave que hay que romper. Lo primero que creo que tenemos que hacer con la evaluación es descentrarla del proceso. Esto no significa dejar de evaluar de forma abrupta, sino hacerlo gradualmente. En muchas universidades americanas no se evalúa, ya que los alumnos asisten a las clases para aprender, y cómo terminan aprendiendo son aptos para continuar en las instituciones. Lo importante es aprender antes de centrar el proceso en la evaluación. Considero que evaluar es totalmente objetivo ya que aunque tengamos los mismos exámenes, los mismos estudiantes, y los mismos formatos de examen, cada profesor pondría una calificación diferente. Esto demuestra que evaluar no sirve para nada.

La segunda cosa que se propone en el capítulo quinto es que en lugar de evaluar debemos empezar a investigar. No hay que utilizar la evaluación

de forma tradicional, pero sí saber qué está pasando en el proceso y eso es mucho más interesante. Mirarnos a nosotros mismos como investigadores cualitativos y a través de los sistemas de investigación, transformar la evaluación en investigación. Sin dudas que esto es un proceso que requiere mucho esfuerzo y sé que es complejo, pero es necesario hacerlo.

Por último, creo que tenemos que inventarnos otras formas de evaluación, implementar la llamada acción creativa, aumentar los niveles de motivación enormemente y sobre todo lograr que los alumnos reflexionen sobre cómo son evaluados. Entonces éstas serían los tres pilares, descentrar la evaluación, reemplazarla por investigación y diseñar otros sistemas de evaluación.

Para finalizar quiero remarcar que la idea de este libro no es hacer una receta, copiar, sino que la idea es que cada uno de vosotros inicie su propia rEDUvolution cuando estén en sus aulas y que entre todos creemos una comunidad que cambie de una vez el sistema educativo.

Muchas gracias.

## CHARLA - PROVOCACIÓN

# LA REVOLUCIÓN PARADIGMÁTICA Y LA GRAN ENCRUCIJADA: PSICO-SOCIOPATIZACIÓN O HUMANIZACIÓN<sup>14</sup>

---

**Carlos Vignolo F.**

Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial  
de la Universidad de Chile

Charla presentada en el IX Congreso Internacional GIGAPP.  
Medialab Prado, Madrid.  
24 septiembre de 2018.

(Presentación reescrita y revisada por el autor en agosto 2019)

Video: <http://bit.ly/VignoloGIGAPP>

El amor, el trabajo y el conocimiento son las fuentes de la vida.  
También deberían gobernarla»

Wilhelm Reich

Detrás de tus pensamientos y de tus sentimientos existe un señor más poderoso, un sabio desconocido: se llama el ser. Vive en tu cuerpo; es tu cuerpo. Hay más razón en tu cuerpo que en la mejor sabiduría.

Friedrich Nietzsche

Gracias a GIGAPP por la invitación a compartir mis propuestas interpretativas y de acción. Las principales conclusiones y proposiciones de casi 50

---

<sup>14</sup> Esta es una versión significativamente editada de la presentación oral en el Congreso GIGAPP 2018. Dado que el objetivo declarado allí no era hacer una presentación convencional sino más bien provocar a la audiencia, opción coherente con la propuesta constructivista radical presentada, se formulan aquí las principales propuestas interpretativas y de acción en la forma de frases cortas, siguiendo el modelo propuesto por Verlyn Klinkenborg en «Several short sentences about writing», del cual el New York Journal of Books dijera: «Best book on writing, ever».

años de preguntarme por el desarrollo de las naciones y el bienestar de sus habitantes, por el sufrimiento y la miseria humana. Me propongo hacerlo a través de estas frases o ideas:

- Contribuir a la toma de conciencia acerca de la encrucijada histórica que sostengo que enfrentamos como seres humanos: la humanización o deshumanización total y destrucción del planeta a manos de los sociópatas, con el silencio cómplice de todos y todas nosotros.
- Sostener que vivimos el fin de la cultura occidental y los paradigmas que la han sustentado.
- Invitar a participar en la generación de nuevos paradigmas que permitan ir por el camino de la humanización.
- Contribuir a generar conciencia de la posibilidad de hacer esto «desde el Sur», aquel sur de raíz latina, y desde la sabiduría de algunos pueblos originarios, como los mapuches de Chile y Argentina. Un pueblo que tiene como su valor fundamental el «ser buenas personas» y la Regla de Oro de todas las propuestas espirituales y religiones: «No le hagas a otros aquello que no quieres que te hagan a ti»
- Invitar a abandonar la resignación a muchas y muchos que se compraron aquello del «Fin de las Ideologías» y el «Fin de la Historia».
- Invitar a los estudiosos e investigadores de estos temas a tomar acción y entrar en política, a acumular poder y usarlo de forma inteligente, eficaz y eficiente.

### Acerca del método

Más que expositor me considero un provocador. Dado lo que hoy siento, creo y pienso, he concluido que eso es lo mejor que yo puedo hacer por los seres humanos que quieren vivir y convivir mejor (y que me quieren escuchar o leer). Así pues, aquí va la provocación que he diseñado para este texto. Espero que les provoque y les motive.

Provocar a través de un texto es mucho más difícil que hacerlo de «cuerpo presente», pues el último es un contexto en el cual los recursos son variados y las neuronas espejo y la resonancia emocional ayudan mucho. Presentar mis propuestas en palabras, sin contexto emocional y espiritual, puede llevar al lector - distante y solitario - a entrar en el juego de tratar de entender, estar o no estar de acuerdo, con sus paradigmas como arma de protección. Es por ello que he adoptado el método que propone Verlyn

Klinkenborg acerca del escribir: frases cortas, en formato telegráfico y casi poético, en mi caso acerca del vivir y convivir.<sup>15</sup>

Me declaro un constructivista epistemológica y ontológicamente radical, pues construimos la realidad al vivirla. Ontológicamente radical pues nos construimos (y reconstruimos) en el vivir y convivir. Conocí esta opción filosófica por Kuhn y Maturana-Varela. Me acomodó y la adopté. También la adapté marginalmente a mis preferencias. Hoy invito igualmente a conocerla, explorarla, acomodarla y adoptarla.

En la propuesta constructivista radical no hay verdades, sólo interpretaciones. Los que escuchan o leen a alguien nunca saben lo que el expositor dice, sólo saben lo que pueden escuchar dados sus paradigmas, estados de ánimo y focos atencionales.

Normalmente, cuando lo que se presenta rompe con los paradigmas tradicionales, se activan las defensas de quienes escuchan o leen, especialmente si son especialistas en los paradigmas que se cuestionan. Por ello, si un expositor quiere ser efectivo en estas circunstancias debe intentar superar esas «barreras de protección».

Aunque siento que no lo logré en mi presentación presencial, espero lograrlo ahora. Me ayudaría en esta desafiante tarea:

- Que abra Ud. señor lector, señora lectora, su mente y su corazón.
- Que procure observar cuando sus paradigmas se empiezan a defender y los ponga en modo «reposo», por un rato.
- Que no ponga el foco atencional en entender sino en dejarse perturbar e incomodar.
- Que evite el ejercicio habitual de estar o no estar de acuerdo con lo que lee.
- Que entienda que las frases que se repiten son las más importantes y es por eso que se repiten.
- Que haga la evaluación de la utilidad de mis propuestas, para Ud., una vez haya terminado de leer todo el texto.
- ¡Que lo lea más de una vez!

Incorporo algo de la génesis e historia personal de todo esto, como contexto útil, pero no indispensable, como un guiño al ego, para que no se

---

<sup>15</sup> Nota del Editor. A fin de adecuar la narrativa al contexto de este documento, algunas partes del mismo han sido modificadas en su estructura con el consentimiento del autor, para mantener uniformidad asociada al formato de la narrativa. La versión original puede consultarse en la URL:

enoje. Todo empezó entre 1975 y 1977 en la Universidad de Sussex, donde fui un alumno libre de posgrado, libre de cursos y de disciplina. Considero un regalo el que me hayan permitido eso, y que la fortuna me haya llevado al Instituto de Estudios del Desarrollo de esa institución (por entonces y hasta ahora, líder mundial en la materia).

Allí fue donde me encontré con Kuhn y su «Estructura de las Revoluciones Científicas» y con la noción de paradigmas. Allí fue también donde un traumatólogo sabio, innovador y noble me derivó a un acupunturista chino honesto, que me derivó a su vez a un osteópata que me sanó de dos discopatías y una escoliosis (severas todas) y me introdujo al yoga, como forma de prevenir las recaídas. ¡Cuatro paradigmas de salud y medicina! Ahí comprendí que al igual que todos los humanos, los médicos ven lo que ven desde los cristales con que miran. Que los médicos no ven las enfermedades allá afuera, en los cuerpos de sus pacientes. Que las crean desde las tradiciones y especialidades médicas desde las cuales miran, es decir, desde sus paradigmas. Mi historia personal sigue en Santiago de Chile, donde en 1986, visité a Humberto Maturana en su Laboratorio de Epistemología Experimental y me encontré con el constructivismo radical de base biológica. Fin de la historia.

Vamos ahora a mis principales propuestas interpretativas y de acción. Eso es todo lo que podemos hacer desde el constructivismo radical:

- Proponer interpretaciones y acciones a partir de estas, pues vivimos en interpretaciones y no tenemos acceso a una realidad independiente del observador.
- Las interpretaciones no son verdaderas o falsas. Son más o menos útiles para ciertos fines, para ciertas comunidades humanas, bajo ciertas circunstancias y por cierto tiempo.
- Las interpretaciones logran más o menos apoyo político de las comunidades en que se desarrollan, y dependiendo de ello, se imponen y perduran, o no se imponen o no perduran.
- Depende de las interpretaciones en que Ud. vive la calidad de la vida que Ud. tiene. Depende de las interpretaciones que en Ud. viven el poder que Ud. tiene y la capacidad de hacer lo que Ud. quiere.

Bajo este enfoque de constructivismo radical, a continuación, presento de las seis proposiciones clave de esta exposición.



## Primera proposición: La tercera gran crisis de occidente llegó y la cultura occidental agoniza.

La radicalidad de los cambios del mundo de las cosas requiere de cambios radicales en las interpretaciones que hacemos sobre ese mundo. La revolución científica y tecnológica da paso a una revolución filosófica: una revolución paradigmática mayor. El esencialismo, racionalismo e individualismo no sirven ya para sobrevivir y desarrollarse en las nuevas realidades.

Nuevos paradigmas son necesarios y la cultura oriental tiene varios de esos. Pero la ciencia occidental - hoy global- también los provee. La clave fundamental para vivir bien en las nuevas realidades es partir por *tomar conciencia* de que:

- La *con-ciencia* es un estado superior de la ciencia
- El cambio es lo único que no cambia.
- Todo tiene que ver con paradigmas.
- Estamos transitando por una mutación trascendente: el encuentro de los hemisferios (geográficos y cerebrales), un cambio de paradigmática, una revolución cultural.
- Las revoluciones paradigmáticas son una amenaza terminal para los que se quedan apegados a los viejos paradigmas.
- Las revoluciones paradigmáticas abren grandes oportunidades para los que logran desapegarse de los viejos paradigmas: los innovadores.

## Segunda proposición: La innovación no es una opción y todas y todos somos innovadores.

La innovación no es una opción ni una moda. La innovación no es más que la evolución darwiniana en el espacio de la conciencia humana, condición de supervivencia y desarrollo. La innovación es una capacidad que todo ser humano tiene, desde que nace hasta que muere. La revolución de la *neuroplasticidad* resuelve terminantemente el viejo debate «Se nace o se hace» en favor de la segunda.

Lo humano vive más en los *memes* que en los *genes*. Los genes no son egoístas. La epigenética y el vínculo de apego (amor) determinan el tipo de animal que vamos a hacer, que bien puede no ser humano en su conducta, aunque sea humano en su forma.

El ser humano es producido socialmente, por la familia primero, el entorno social luego y por sí-mismo, si se hace consciente de esta posibilidad. Podemos hacer cambios muy radicales en nuestras vidas, con-versando, transformándonos en la convivencia, y especialmente si nos mueven propósitos nobles y grandes.

Las culturas orientales son constructivistas. Tal como dijo Nonaka y Takeuchi: «La esencia de la innovación es recrear el mundo de acuerdo con un particular ideal o visión. Innovar significa literalmente recrear la empresa y a cada uno de los que la conforman en un ininterrumpido proceso de auto-renovación organizacional y personal»

### **Tercera Proposición: El racionalismo no encaja en la era de la inteligencia emocional.**

La separación mente-cuerpo nos enferma por partes. La inteligencia intelectual ya no sirve ni siquiera en el ex «frío e impersonal mundo de los negocios» y niega el rol central de la pasión en la innovación, en la empresa y en la vida. Nos hace lentos para actuar, desconoce y desperdicia el poder del veloz sistema nervioso reptílico. Asocia la innovación al nivel educacional.

La separación mente-cuerpo genera el mito de que los managers planifican y toman decisiones. Estudio tras estudio se muestra que los gerentes no sólo no hacen eso sino que, además, como dice Mintzberg, «no les gustan las actividades que involucran pensar».

Hoy en día, las empresas dicen a Hult International Business que quieren egresados MBAs con «autoconciencia» como primera variable del perfil de competencias deseadas. Parece que Pascal es hoy mucho más útil que Descartes y que «el corazón tiene razones que la mente ignora» es hoy por hoy un mucho mejor paradigma que «Pienso, luego existo».

Para muchos estudiosos del tema, la identificación con la mente es una gran fuente de sufrimiento en Occidente. El racionalismo puso al amor detrás de la razón, incluso en la dimensión familiar. Para nuestros padres y madres, «educarnos» pasó a ser más importante que amarnos y enseñarnos a jugar.

### Cuarta Proposición: El individualismo materialista y competitivo nos termina por enfermar

El individualismo materialista y competitivo alimenta el ego y nos hace arrogantes y prepotentes. Impide la colaboración y la vida comunitaria. Genera estados de ánimo de miedo, inseguridad, ansiedad, rabia, desconfianza, estrés, angustia. Instala un contexto que favorece y produce sociópatas que, dicho sea de paso, gobiernan cada vez más países y empresas.

Este tipo de individualismo genera resignación, resentimiento, desesperanza y cinismo en muchas personas, que se retiran de la arena pública, dejando el campo libre a los sociópatas y otros homines con patologías conductuales diversas.

### Quinta Proposición: Tenemos esperanzas. Nuevos paradigmas emergen. Un nuevo renacimiento es posible

El constructivismo radical es una buena plataforma filosófica para evitar las certidumbres y los fundamentalismos, incluyendo los «científicos». La *«mindful revolution»* que anuncia Time Magazine nos permite integrar ciencia y conciencia. Nos permite integrar mente y cuerpo, razón y emoción, cultivar la empatía y la compasión como emociones superiores, y poner el amor en el centro de nuestras vidas.

Paradójicamente, recientemente emerge desde el *management* un paradigma humanizante de estas características. Así pues, Harvard Business Review, que no es una revista «New Age», nos dice en la editorial de su primer número especial en 79 años de existencia, con su titular «Liderazgo Rupturista»:

«El término Liderazgo Rupturista, como nosotros lo definimos, es multivalente. Por cierto, implica romper con los viejos hábitos de pensar para encontrar soluciones frescas a problemas eternos. Pero también significa romper con las barreras interpersonales que todos nosotros erigimos para evitar el genuino contacto humano» (...) «Es liderazgo que rompa con el cinismo que mucha gente siente acerca de sus trabajos ayudándoles a encontrar sentido y propósito a lo que hacen» (...) «Y rompa con los límites impuestos por sus dudas y medios para alcanzar más de lo que creían posible»

## Sexta Proposición: El paradigma del capital social es una buena plataforma interpretativa para cimentar el desarrollo integral y la vida buena en las naciones, las organizaciones y las personas

Varios famosos así lo sostienen. Como sostiene Francis Fukuyama. «Muchos hoy ven el capital social como el ingrediente clave tanto del desarrollo económico como de una democracia liberal estable». Robert Puntman indica que «El capital social correlaciona positivamente con longevidad, inversamente con morbilidad, aumenta la capacidad de superar situaciones graves de vida, incrementa el ingreso y el bienestar integral». Cohen y Fields nos recuerdan que «Silicon Valley está construido sobre Capital Social». Finalmente, Malcolm Gladwell nos recordaba que «Los habitantes de Rosseto morían de viejos, eso era. Y no se enfermaban porque comieran sano, no fumaran ni bebieran, todo lo cual sí hacían, sino por el tipo de relaciones que tenían, por el elevado capital social de la comunidad.

Por ello, la capacidad de producir valor de un ser humano depende más de sus sinapsis que de sus neuronas. La capacidad de producir valor de un grupo de personas depende más de las relaciones entre ellos que de sus capacidades individuales. Dicha capacidad depende también de los estados de ánimo en que viven y de que tengan un proyecto común, que vivan en comunión.

Las tecnologías sociales son hoy por lejos las más importantes. Son las que atienden la necesidad más acuciante en el planeta: permitir la convivencia en la diversidad y contextos complejos, impredecibles, ambiguos y permanentemente cambiantes; las que construyen confianza, sentido de comunidad, capital social.

Por ello es necesario destinar muchos recursos a su desarrollo y amerita crear una disciplina abocada a ese desafío: la Sociotecnología. Las naciones que no han participado de la generación de los viejos paradigmas, y que no les ha ido bien con ellos, tienen ventajas para participar de la generación de nuevos paradigmas. América Latina se encuentra en ese caso. Además, tiene una urgente necesidad de incrementar su capital social. Por ejemplo, Chile es el país más desconfiado de la OCDE y también el más depresivo, en parte por ello mismo.

Construir capital social en un grupo humano es fácil desde una filosofía y humanología constructivista radical

- Aceptándose y respetándose en la diversidad.
- Transformándose, literalmente, biológicamente, en el conversar y la convivencia.

- Cambiando los relatos sobre sí mismo, los demás y las cosas.
- Construyendo juntos una realidad y un futuro común, comprensiva y compasivamente, con conciencia de sí y de mundo, Incrementando la inteligencia emocional y espiritual.
- Con amor, del verdadero.

Eso hemos venido haciendo con mucho éxito (medido y publicado) desde hace 30 años en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, a partir de la biología, filosofía y *humanología* constructivista propuestas por Humberto Maturana y Francisco Varela.

En base a cursos, talleres, diplomados, coloquios y conversatorios centrados en la expansión de conciencia de sí, conciencia de la revolución paradigmática, y el aprender a conversar conversando.

Así, construir capital social requiere de tomar conciencia y hacerse cargo de los factores históricos, sociales y económicos. Especialmente precisa hacerse cargo de las patologías culturales, y muy especialmente de los narcisistas, psicópatas y sociópatas, hijos todos del desamor.

- Detectándolos y neutralizándolos a tiempo, como lo hacen hoy las empresas de punta en el mundo.
- Disminuyendo la tasa de producción de los *Homo Sapiens Psicopaticus* y aumentando la tasa de producción del *Homo Sapiens Amans*.
- Poniendo el amor en el centro de todo
- Cuidando amorosamente de la madre embarazada y su criatura, a la madre lactante y del lactante.
- Garantizando amor, juego y equidad a niños y adolescentes.
- Consecuentemente, poniendo la inversión en estos *items* en la primera línea de la inversión y la política pública.

Poniendo el amor en el centro de todo y jugándonos todas y todos por ello.

## Referencias

- Cohen, Stephen and Fields, Gary (1999). «Social Capital and Capital Gains in Silicon Valley». *California Management Review* 41(2):108-130.
- Francis Fukuyama (2002). «Social Capital and Development: The Coming Agenda». *SAIS Review of International Affairs*, Vol 22, N° 1.

- Gladwell, Malcolm (2008). *Outliers: The Story of Success*. Little, Brown and Company: New York.
- Harari, Yuval Noah (2018). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Harper Perennial.
- Harvard Business Review (2001). «From the Editor». Special Issue. vol. 79, No. 11, 8 (december, special issue).
- Harvard Business Review (2001). «Know Thyself. (From the Editor)», vol. 79, No. 11, 8 (december, special issue).
- Kabat-Zinn Jon (2017). «La vida es ahora mismo». Disponible en [<https://www.youtube.com/watch?v=-eXVD0AmcCo>]
- Klinkenborg, Verlyn (2012). *Several short sentences about writing*. New York: Vintage Books.
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maturana, Humberto y Varela, Francisco (1984). *El Árbol del Conocimiento*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka. (1995). *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- Putnam, Robert (2014). «Conferencia en Universidad Diego Portales». Santiago: UDP
- Putnam, Robert (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Ronson, Jon (2011). *The Psychopath Test: A Journey Through the Madness Industry*. New York: Penguin.
- Stout, Martha (2005). *The Sociopath Next Door*. New York: Broadway Books.

## PARTICIPAN EN ESE LIBRO

---

### *María Acaso*

Productora cultural. Jefa del Área de Educación del Museo Reina Sofía, España.

### *Manuel Arenilla Sáez*

Catedrático de Ciencia de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos. Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

### *Esther Arizmendi (†)*

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, España.

### *Quim Brugué*

Catedrático de la Universidad de Girona. Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

### *María Esther del Campo*

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración, y actual decana de la Facultad de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro Consejo Académico GIGAPP.

*Lucía Escapa*

Responsable de Innovación Pedagógica, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Gobierno de España.

*Oliver Escobar*

Profesor titular de políticas públicas y experto en participación ciudadana de la Universidad de Edimburgo, Escocia.

*Cecilia Güemes*

Investigadora principal, cofundadora y Presidenta Asociación GIGAPP. Profesora Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora asociada de Fundación Carolina.

*Daniel Innerarity*

Director de Globernance (Instituto de Gobernanza Democrática) Catedrático de Filosofía Política, investigador «Ikerbasque» en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea y profesor en el Instituto Europeo de Florencia.

*Jorge Máttar*

Exdirector ILPES de la CEPAL (periodo 2010-2016). Consultor y miembro del Centro Tepoztlán Víctor Urquidi.

*Gregorio Montero*

Profesor Universidad Autónoma de Santo Domingo. Ex Secretario General del CLAD (2012-2018). Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU. Miembro del Comité Científico GIGAPP.



*Beth S. Noveck*

Directora y profesora de The GovLab, NYU Universidad de Nueva York - Estados Unidos. *Chief Innovation Officer* el Estado de New Jersey. Miembro Comité Científico GIGAPP.

*Emilio Pajares Montolío*

Subdirector de Publicaciones y Documentación del CEPC. Profesor titular de Derecho Constitucional - Universidad Carlos III de Madrid.

*Carles Ramió*

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat Pompeu Fabra (UPF). Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

*Joan Subirats*

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Investigador IGOP-UAB Barcelona. Miembro del Consejo Académico GIGAPP.

*Ricardo Uvalle Berrones*

Catedrático y Profesor Titular "C" de tiempo completo. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores III del CONACyT México.

*Carlos Vignolo Friz*

Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

*María Isabel Wences Simón*

Exsubdirectora de Estudios e Investigación del CEPC. Profesora titular de Ciencia Política - Universidad Carlos III de Madrid. Miembro Comité Científico GIGAPP.

**Sobre los editores**

*Álvaro V. Ramírez-Alujas*

Fundador e investigador principal de GIGAPP. Es profesor del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, co-fundador y director del GovTech Hub, y actual presidente y miembro del directorio de Fundación Multitudes.

*César N. Cruz-Rubio*

Investigador Principal GIGAPP. Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Panel Internacional de Expertos- Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.



GOBERNANDO EL FUTURO. DEBATES ACTUALES SOBRE GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Esta obra sintetiza el trabajo de diversos autores y autoras participantes en los ya diez congresos internacionales que, de manera ininterrumpida, ha impulsado desde 2010 la red del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

Se trata de un libro para reconocer un espacio de trabajo único en la región, que se ha mantenido con el tiempo y que, desde su origen, ha promovido el encuentro entre referentes en estas materias a nivel Iberoamericano. Una plataforma de diálogo que ha permitido potenciar debates y aproximaciones en temáticas emergentes, que van desde la innovación pública, el cambio tecnológico, el gobierno abierto, la gobernanza inteligente y la gestión de la complejidad de los asuntos públicos, hasta nuevos enfoques sobre políticas públicas, avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, los desafíos de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible, transitando a través de los cambios de paradigma en educación, en la construcción de capital social, participación ciudadana y fomento de la confianza.

Este trabajo contiene aportes que contribuyen a generar nuevas reflexiones y puntos de inflexión, para comprender y gestionar mejor un presente cada vez más incierto y volátil, y ayudarnos así a seguir gobernando el futuro.

Álvaro V. Ramírez-Alujas. Experto internacional en reforma del Estado, gobierno abierto, fortalecimiento institucional e innovación pública. Fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Actualmente es profesor del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, cofundador y director académico de GovTech Hub, y presidente y miembro del directorio de Fundación Multitudes.

César N. Cruz-Rubio. Formador internacional e Investigador Principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Actualmente es profesor de la Universidad Carlos III de Madrid y Miembro del Panel Internacional de Expertos. IRM-Alianza para el Gobierno Abierto.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

CEPC