

AGENDA PÚBLICA



El servicio público
es de todos

Función
Pública

Número 02 • Noviembre 2021

ISSN versión impresa 2805-7759 | ISSN versión digital 2805-7767

XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD

*Reforma del Estado y de
la Administración Pública*



**Académicos en
esta edición:**

- 🌟 Francisco Velázquez
- 🌟 Oscar Oszlak
- 🌟 Manuel Villoria
- 🌟 Víctor Lapuente
- 🌟 Luis F. Aguilar
- 🌟 Pedro Medellín
- 🌟 Carles Ramió

Contenido

CONTENIDO

4 **EDITORIAL**
El Congreso del CLAD

8 **ENTREVISTA**
"La virtualidad obligada de la
pandemia, llegó para quedarse
en la administración pública"

20 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
La gestión estatal de la pandemia

28 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
¿Qué es corrupción?

36 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
El Leviatán contra la Covid-19

50 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
La gobernanza de la
administración pública

74 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
Regímenes, instituciones y crisis
políticas, elementos para una
teoría de las crisis políticas

98 **XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**
Los retos de la administración
pública: innovación, inteligencia
artificial, reinventar la burocracia,
ética pública y crisis del
coronavirus

AGENDA PÚBLICA

Edición 02 • Noviembre de 2021
ISSN versión impresa 2805-7759
ISSN versión digital 2805-7767

Agenda Pública es una publicación
de la Escuela Superior de
Administración Pública - ESAP

comunicaciones@esap.edu.co

Octavio de Jesús Duque Jiménez
Director Nacional

Oscar Jairo Fonseca Fonseca
Subdirector Nacional de Servicios
Académicos

Alejandra Molina Bustos
Asesora Dirección Nacional

Andrea Castillo Caldas
Líder de Comunicaciones

Jorge Lesmes M.
Editor

Juan Diego Zamora
Líder de diseño y animación 2D

Jessica Martínez V.
Diseño editorial

Colaboradores
Francisco Velázquez,
Oscar Oszlak,
Manuel Villoria Mendieta,
Víctor Lapuente Giné,
Luis Fernando Aguilar Villanueva,

Pedro Medellín Torres,
Carles Ramió

Javier Villarraga
Corrección de estilo

Jorge Ávila
Portada

Fotografía
Ricardo Otero,
Shutterstock

El contenido de esta publicación es de
uso exclusivo de la ESAP y cualquier
reproducción de textos o imágenes
debe ser autorizada por la Escuela.

El Congreso del CLAD

POR: OCTAVIO DE JESÚS DUQUE JIMÉNEZ

Director de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

¿Cómo será nuestra vida en la nueva realidad que vivimos? Es una de las preguntas que con mayor frecuencia se ha venido planteando en los foros —ahora virtuales— realizados con científicos, psicólogos, académicos. Persiste en la comunidad un miedo a acercarse a los demás. Los expertos hablan de un cambio en la forma de comportarnos y relacionarnos. Señalan que cuando las comunidades son sometidas a largos aislamientos los patrones de convivencia se alteran.

El impacto de la pandemia del coronavirus ha sido a todos los niveles de la sociedad. Ha afectado por igual a países ricos y pobres. La esperanza de retornar a la normalidad de tiempos pasados no es una opción que esté a la vuelta de la esquina. Hoy el mundo enfrenta una nueva realidad y la tecnología ha jugado un papel protagónico para lograr que la economía se mantenga a flote.

El Estado ha sido fundamental en la implementación de esa nueva realidad. Los mandatarios han tenido un enorme desafío frente a una pandemia que tomó por sorpresa a los científicos y por supuesto al resto del mundo. En medio de ese panorama tan preocupante, con la parálisis total del aparato productivo, con media humanidad encerrada en sus casas, los gobiernos tuvieron que buscar salidas que evitaran una recesión económica peor que en las épocas de guerras mundiales.

La virtualidad ha sido una de las tablas de salvación. En lo académico ha sido vital para que millones de estudiantes continuaran con sus estudios. No ha sido fácil porque la educación, como las demás actividades cotidianas de la sociedad, no estaba preparada para este desafío. No obstante, se han realizado esfuerzos descomunales para que profesores y alumnos continúen interactuando desde las aulas virtuales. Ha sido una experiencia de muchos matices tanto para educadores, alumnos y quienes llevamos las riendas administrativas y las instituciones que



La virtualidad ha sido una de las tablas de salvación. En lo académico ha sido vital para que millones de estudiantes continuaran con sus estudios. No ha sido fácil porque la educación, como las demás actividades cotidianas de la sociedad, no estaba preparada para este desafío



tenemos el enorme compromiso de evitar al máximo la deserción académica.

El Estado también ha enfrentado un enorme reto: seguir prestando de la manera más eficiente sus servicios a la comunidad. También lo ha hecho desde la virtualidad que llegó obligada por la pandemia y que hoy es indispensable para mantener activo y eficiente el aparato gubernamental. Los estudios realizados han mostrado que el contribuyente está satisfecho con los servicios virtuales. Es fácil resolver sus inquietudes, encuentra respuesta más rápidamente a sus solicitudes, si requiere un certificado no importa la hora del día, lo va a encontrar disponible para sus necesidades.

En medio de este panorama que hoy la academia vive como consecuencia de la pandemia del coronavirus, nos prestamos a celebrar el XXVI Congreso que realizará el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- que tendrá como sede Colombia y que la ESAP será el anfitrión. Su tema principal será la Reforma del Estado y de



XXVI Congreso Internacional del **CLAD**

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
Bogotá, Colombia 23 - 26 de noviembre, 2021

la Administración Pública. Tenemos por delante un enorme reto frente a lo que es considerado el encuentro de administración pública más importante que se lleva a cabo en Iberoamérica. Vamos a contar con la participación de los ministros y secretarios de Estado de los 22 países que conforman el CLAD. Todos ellos con una enorme y larga trayectoria en la función pública.

El CLAD es un organismo público que se creó en 1972, es de carácter intergubernamental y su creación fue respaldada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Su trabajo a lo largo de estos años ha sido fundamental para que los gobiernos iberoamericanos tengan estudios a fondo sobre la importancia de modernizar el Estado y lo que significa en los gobiernos democráticos la administración pública. Por ello nos honra que la ESAP, formadora de administradores públicos, tenga el privilegio



de ser la sede de este encuentro que será virtual y enlazará a miles de participantes de diferentes partes del mundo para escuchar a grandes especialistas en el tema público.

La revista *Agenda Pública*, ha dedicado esta edición a tan importante evento. Quiero agradecer de manera muy especial a todos los que participaron con sus escritos para hacer posible esta publicación, académicos de la más alta calidad y experiencia en temas públicos, cada uno de ellos aportó su conocimiento a través de una serie de contenidos editoriales que le dan una enorme calidad a esta segunda edición de *Agenda Pública*. Esperamos que este encuentro que reúne de manera virtual a la academia sea de gran aporte a la sociedad y a los gobiernos iberoamericanos que trabajan por prestar un mejor servicio en los organismos oficiales que conforman la función pública. 📢



El servicio público
es de todos

Función
Pública



AGENDA PÚBLICA

Es una publicación de la ESAP,
que aborda la Administración
Pública a través de expertos que
construyen contenidos para el
fortalecimiento territorial

Subdirección Nacional de Servicios Académicos - Comunicaciones



Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD

“La virtualidad obligada de la pandemia, llegó para quedarse en la administración pública”

POR: JORGE LESMES M.
Editor Agenda Pública

Francisco Velázquez es un hombre afable. De palabras precisas, con su inconfundible acento sevillano. Desde 2018 ocupa el cargo de Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- ha dirigido las riendas de este organismo público internacional en medio de la pandemia. Sus largos años de experiencia en el tema de la administración pública, lo han llevado a una profunda reflexión sobre la reforma del Estado, un tema tan recurrente como prioritario en los países de América Latina.

Velázquez es licenciado en Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha tenido un largo camino en la academia tanto de estudiante como de profesor. Igualmente, ha sido consultor en un largo rosario de países: Panamá, México, Argentina, República Dominicana, Francia, Paraguay, Colombia y otros más.

En su último libro, *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*, lanzado recientemente, hace un profundo recorrido sobre las administraciones públicas iberoamericanas, además de análisis y puntos de vista que ha publicado en el *Diario El Nacional* de Caracas, Venezuela, donde actualmente reside.

El secretario general del CLAD tiene un gran reto por delante: El XXVI Congreso Internacional que tendrá lugar en Bogotá y que abordará el tema la reforma del Estado y la administración pública, evento que se llevará a cabo entre el 23 y 26 de noviembre próximo. La revista *Agenda Pública*, tuvo la oportunidad de entrevistar a Francisco Velázquez, en su más reciente visita a Bogotá, donde se reunió con las directivas de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, para conocer de primera mano cómo va la coordinación y el desarrollo del Congreso.

Agenda Pública: el CLAD va a realizar el Congreso en Colombia, ¿cómo se está preparando y hacia dónde están apuntando con este evento que se realiza en medio de la nueva normalidad?

Francisco Velázquez: este es el vigésimo sexto Congreso Internacional del CLAD, de los cuales algunos se han celebrado en Colombia, como se celebró en Cartagena de Indias hace algunos años. Los congresos del CLAD se destinan esencialmente a poner en común nuevas investigaciones, nuevas experiencias, nuevos problemas y en definitiva a intercambiar puntos de vista



Los congresos del CLAD se destinan esencialmente a poner en común nuevas investigaciones, nuevas experiencias, nuevos problemas y en definitiva a intercambiar puntos de vista entre los diversos asistentes



entre los diversos asistentes; que suelen ser profesores universitarios, altos funcionarios, también estudiantes de ciencia política, de derecho administrativo y también consultores.

Los congresos del CLAD suelen recibir o recoger aproximadamente entre 1.500 a 2.000 personas en tiempos normales, en este momento de pandemia, lo que haremos es que será un congreso esencialmente virtual, por tanto, el número de personas que pueden participar de forma presencial es muy reducido, son prácticamente los mismos del centro directivo, que son los ministros de los diversos países.

Agenda Pública: ¿cómo es esa conformación?

Francisco Velázquez: el CLAD está conformado por los ministros de administración pública y reforma del Estado, de todos los países miembros, ¿quiénes son los países miembros? Son 23, todos los de habla española y portuguesa de América, todos los de habla española o portuguesa de la Península Ibérica y dos países africanos, Angola y algún otro país africano que en este momento está planteándose la posibilidad de ser observador. El CLAD se fundó en 1972 y



poco a poco hemos crecido. Al principio fueron 3, luego 4, más tarde 5 y al final son 23 países.

Agenda Pública: ¿en qué están centradas sus actividades?

Francisco Velázquez: sus actividades más relevantes se relacionan en trabajar temas, publicar asuntos, todo siempre relacionado con la administración pública y la reforma del Estado, por ejemplo, la transparencia, la corrupción, los trámites administrativos, los recursos humanos de los funcionarios. Todas las cuestiones que tienen que ver con la inteligencia artificial y las demás



cuestiones, digamos de funcionamiento eficaz de la administración.

En estos momentos hemos trabajado mucho dos aspectos que han sido objeto de dos eventos virtuales muy recientemente. Uno de ellos ha sido la reunión de todas las escuelas e institutos de capacitación de los funcionarios, que las hemos realizado en Madrid con carácter virtual y también vamos a hacer ahora un simposio de igualdad de género en la administración pública, que va a tener lugar en Lisboa, Portugal, dentro de muy pocos días. Entonces hacemos muchos eventos de esta naturaleza cuando las situaciones no son de pandemia.

Agenda Pública: ¿en tiempos de pandemia cómo ha sido ese trabajo?

Francisco Velázquez: en estos tiempos también hemos hecho ese trabajo. Son, digamos, eventos que pueden resultar en exceso densos porque duran muchas horas. Es una nueva realidad y sabemos que es mucho mejor, obviamente como todas las actividades, que se celebran de forma presencial.



diversos paneles que van a tener lugar. Vamos a tener tres conferencistas plenarios importantes: Oscar Oszlak, Víctor Lapuente y muy probablemente también alguna alta autoridad de la República de Colombia. En consecuencia, estamos muy esperanzados en que este Congreso virtual sea al mismo tiempo, el final de la pandemia y el principio de la utilización exhaustiva de los métodos y los medios tecnológicos.

Agenda Pública: ¿así va ser el Congreso de Colombia, totalmente virtual?

Francisco Velázquez: sí y tenemos mucha esperanza de este Congreso en Colombia porque creemos que vamos a superar los varios miles de participantes, solamente colombianos. Creo que van a ser más de 1.500 y luego el resto de los países constituyen una inmensa satisfacción, que el Congreso va a estar constituido por una serie de pantallas digitales en relación con las diferentes ponencias, los

Agenda Pública: una de las enseñanzas que ha dejado esta pandemia en el mundo es la virtualidad. Tanto para el estudio, el trabajo y por supuesto la vida social y familiar. ¿Desde una reforma del Estado, cómo aprecia este tema?

Francisco Velázquez: bien, yo creo que el comportamiento de las administraciones públicas en general, con dificultades ha sido ejemplar, en el sentido que todos aquellos servicios públicos que han



Vamos a tener tres conferencistas plenarios importantes: Oscar Oszlak, Víctor Lapuente y muy probablemente también alguna alta autoridad de la República de Colombia. En consecuencia, estamos muy esperanzados en que este Congreso virtual sea al mismo tiempo, el final de la pandemia y el principio de la utilización exhaustiva de los métodos y los medios tecnológicos



podido seguir prestándose, se han prestado, y en este sentido hay que reconocer que incluso los sistemas de salud, los sistemas de seguridad o los sistemas de emisión de certificaciones ineludibles, pues se han hecho por parte de las administraciones públicas, con los funcionarios públicos trabajando desde sus casas, y a veces poniendo sus propios medios a servicio de la administración.

Agenda Pública: ¿cuáles han sido las dificultades más notorias?

Francisco Velázquez: las dificultades son que tecnológicamente no estamos muy bien preparados en las administraciones públicas para el asunto, pero se ha hecho un esfuerzo inversor, un esfuerzo de capacitación y un esfuerzo de extender todas estas tecnologías a la población en general, que no solo eran los funcionarios, sino también la contraparte, que la población tuviera posibilidades de conectarse, y ahí tenemos problemas de diversos tipos, como la brecha digital, y los lugares en donde la pobreza es tan alta que ni siquiera hay Internet, pero en todo caso es un intento de las administraciones públicas, la virtualidad de la pandemia llegó para quedarse en la administración pública. Algunos de estos trámites serán ya para siempre de carácter tecnológico, de carácter artificial, en el sentido que no va a ser una presencia directa, sino que va a ser una presencia remota por parte de las personas que van a conseguir solucionar



sus problemas. Y segundo, esta nueva forma de actuar, creo que en el futuro va a ser híbrida, es decir va a ser un poco como los coches, vamos a tener gasolina y vamos a tener también electricidad. Los funcionarios van a tener que trabajar también de forma artificial, telemática, y también de forma presencial y nosotros tenemos la esperanza, de hecho ya tenemos experiencia en algunos países, en el que esto ha dado como resultado, una administración, como digo yo en este libro que acabo de publicar, que es disruptiva y asíncrona. Disruptiva en el sentido que ha ido buscando nuevos caminos, no los caminos tradicionales, sino nuevos caminos para intentar de alguna manera prestar los servicios que tiene la obligación de ofrecer respecto a los ciudadanos y asíncrona, en el sentido que se han comenzado a realizar trámites fuera del horario habitual, un poco como cuando queremos sacar un pasaje de avión, lo podemos sacar a las 4:00 a.m.; algunos de los trámites de la administración, ya se empiezan a sacar, a realizar, a retirar, a horas intempestivas y esto es bueno.

Agenda Pública: es decir, ¿se vuelve más eficiente?

Francisco Velázquez: claro, esa es la idea, que la administración sea un poquito más eficiente y los funcionarios que trabajen las horas que tienen que trabajar, pero los servicios sean de mejora continua por parte de los ciudadanos.



Desde luego que el Estado tiene que cambiar, como todas las instituciones. Desde luego que muchas veces los movimientos sociales, lo que revelan es el descontento, la ineficacia, la corrupción, por lo tanto, el Estado, como cualquier otra institución, tiene que adecuarse en todos los tiempos



Agenda Pública: en ese mundo digital impulsado por la pandemia, ¿usted cómo está viendo la educación virtual?

Francisco Velázquez: la educación virtual tiene dos características: la primera es que está extendida en el mundo entero. Hay muchos alumnos que tienen educación virtual en instituciones educativas de tiempo atrás, en la que los alumnos no participaban directamente, sino que por medio de pantallas se relacionaban con un docente. La segunda es que esta educación virtual, en todo caso, al menos debe ser complementaria; dependerá de las circunstancias, dependerá obviamente cómo esté el contagio, la pandemia, la situación en concreto del país, pero en los países más desarrollados, lo que se ve, es que se combina de nuevo a través de la teoría de la hibridación, se combina la presencialidad con la realización de actividades de carácter telemático y también es verdad que hay



algunas ventajas, en esta educación telemática, se pueden poner otros documentos, más atractivos, como videos, o cualquier otro tipo de documentación que le pueden llegar al alumno correspondiente. Yo creo que el futuro va en el planteamiento, por una parte tendremos los profesores y las profesoras, y por otro lado los propios alumnos, que al mismo tiempo complementarán esa educación, esas investigaciones, esos conocimientos, con las cuestiones de carácter tecnológico.

Agenda Pública: estamos viendo, antes de la pandemia y durante la pandemia, en América Latina y en parte del mundo, unas fuertes protestas sociales que casi siempre están encaminadas a que el Estado necesita de unas reformas para poder atender las necesidades sociales de los ciudadanos. ¿Usted cómo está viendo este tema de la reforma del Estado?

Francisco Velázquez: nuestros congresos y ministros se llaman congresos y ministros de modernización de reforma del Estado, y el CLAD se fundó en 1972 y desde entonces venimos peleando desde hace 49 años, para que se realicen reformas del Estado que vayan en el sentido de una mayor cercanía y una mayor eficacia en la tramitación de los asuntos para los ciudadanos. Desde luego que el Estado tiene que cambiar, como todas las instituciones. Desde luego que muchas veces los movimientos sociales, lo que revelan es el descontento, la ineficacia, la corrupción, hipotéticamente la existencia del problema, por lo tanto, el Estado, como cualquier otra institución,



tiene que adecuarse en todos los tiempos, y en este sentido, muchos de los movimientos sociales, han servido para poner de manifiesto a lo largo de la historia las carencias. Todas las grandes revoluciones en los siglos XVIII y XIX en Europa, le dieron paso a nuevas formas del establecimiento del Estado, más cercanas y eficaces respecto a los ciudadanos, esto es lo que revelan los movimientos sociales. De un movimiento social hay una carencia, hay una dificultad, por tanto, las instituciones tienen que moverse para precisamente hacer frente a estas reivindicaciones, a estos problemas, a estas necesidades, que revelan los ciudadanos.



Agenda Pública: ustedes que han estudiado tanto el tema, ¿los gobiernos sí los escuchan, los funcionarios sí les paran bolas, sí toman en cuenta todos estos análisis que ustedes realizan?

Francisco Velázquez: creo que en general, cuando nosotros hacemos las reuniones del Consejo Directivo, podemos decir que todos están de alguna manera preocupados por la situación, todos han hecho un esfuerzo importante para que a pesar de la pandemia se consiguieran prestar los servicios adecuados, y todos han gastado más dinero del que tenían; esta es la verdad de por la cual se han endeudado. Entonces, podemos distinguir entre unos gobiernos y otros, pues sí, efectivamente, pero en todo caso yo creo que en general, los gobiernos, más allá de sus propias ideologías, han hecho un gran esfuerzo en intentar paliar estas dificultades, y creo que en estos momentos están todos en un proceso de reflexión, para adecuar las instituciones precisamente a esas nuevas dificultades. Fíjese que por ejemplo en los años 80 y 90, y hasta muy recientemente, las teorías en relación con el Estado, se distinguían entre las neoliberales, las conservadoras y las más progresistas. Mientras que entre las neoliberales y las conservadoras decían que había que invertir menos y que cuanto el Estado pudiera ser entre más pequeño, mejor, por su parte, los más progresistas decían que había que extender el Estado, y prestar más servicios. Bien en estos momentos, yo creo



que está todo el mundo de acuerdo en que al Estado hay que fortalecerlo, porque la pandemia nos ha demostrado que un Estado débil, significa más muertos, significa una salud pública peor, cuando no tenemos una asistencia sanitaria adecuada, unos sistemas de salud pública que le den salud a todos los ciudadanos.

Agenda Pública: ¿usted ve que los Estados son muy burocráticos y se pueden reducir mucho más?

Francisco Velázquez: nosotros peleamos hace mucho tiempo en defensa de la burocracia, es decir la burocracia debe ser criticada cuando hace las cosas mal, pero si hace las cosas bien, la burocracia es el mejor sistema de extender la asistencia social, las relaciones internacionales o los recursos humanos a las sociedades, entonces, en algunos lugares pueden existir mayor número de funcionarios públicos que son necesarios, efectivamente, que todo lo que hay que hacer es remodelar las instituciones, pero en otros, existen muchos menos.

Ya hablando en concreto de América Latina, los Estados son demasiado pequeños, para sus necesidades, si usted los compara con Europa, aquí la media del gasto público está alrededor del 20 % y en Europa es superior al 35 % y en algunos países nórdicos al 60 %, fíjense, la mayoría dice que: "los países nórdicos funcionan bien", claro los impuestos son muchos más altos y el gasto público

es muchos más alto. No podemos querer tener unos impuestos muy bajitos, y unos grandes servicios, por eso digo que los Estados son aquí, demasiado pequeños, en este continente.

Agenda Pública: hay un tema que se conjuga casi en todos los países de América Latina y es el de la corrupción, ¿cómo trabajar a fondo este tema para erradicarla?

Francisco Velázquez: la corrupción es un mal endémico, en todos los Estados, de todas las sociedades, entonces lo que hay que hacer es paliar, ponerle obstáculos. La inmensa mayoría de obstáculos son por medio de normas, obviamente por medio del comportamiento y sobre todo por medio de un asunto que afortunadamente en los últimos tiempos estamos desarrollando, que es la transparencia, es decir, que las actividades públicas sean transparentes, "en cuánto se han gastado, cuál es la empresa correspondiente que ha hecho este puente, cuánto tiempo ha durado el puente", en definitiva, ser conscientes todos los ciudadanos de cuál es la situación. Ahora, si es opaca nuestra actividad, obviamente no conseguiremos cambiar mínimamente la corrupción.

Existirá probablemente la corrupción, pero en todo caso será paliada, obstaculizada y será sancionada por las leyes, que también hay que tener leyes importantes que sancionen los comportamientos indebidos.



Agenda Pública: uno ve que la inversión social en muchos países está muy pegada al corrupto, porque el corrupto finalmente está cobrando un porcentaje por ese bien o servicio para poderlo ejecutar, es algo muy contradictorio ¿o no?

Francisco Velázquez: las sociedades tienen que perseguirlo, lo persiguen, hay leyes para eso. Decía un pensador español, Francisco Julio Llorente,

que no se trata de hacer tanto nuevas leyes sino de hacer cumplir las que tenemos, también decía Montesquieu, que todos los países tienen buenas leyes, pero muy pocas las cumplen. Ahí está el asunto, es decir tenemos que tener buenas leyes y tenemos que hacerlas cumplir, tenemos que sancionar los comportamientos indebidos, y tenemos que ponerlos de manifiesto, sea para quien sea y, de todas formas, también le diré como ha demostrado los últimos años, por ejemplo en América, en los episodios que han dado por consecuencia conductas de corrupción, han llegado a más altas autoridades, y las instituciones han funcionado.

Agenda Pública: esta pandemia también llevó al mundo a hablar de un tema que ha tomado mucha fuerza, y es el de la inteligencia artificial, ¿ustedes cómo lo están viendo?

Francisco Velázquez: la inteligencia artificial está aquí, va a desarrollarse, y lo que es realmente importante es que esta inteligencia artificial sirva esencialmente para facilitar la vida de los humanos, es decir a veces podemos tener un comportamiento demasiado frío, que hay



La corrupción es un mal endémico, en todos los Estados, de todas las sociedades, entonces lo que hay que hacer es paliar, ponerle obstáculos. La inmensa mayoría de obstáculos son por medio de normas, obviamente por medio del comportamiento



que tenerlo en cuenta, debe ser acompañado de otro tipo de medidas más cálidas y no necesariamente tienen que ser por ejemplo que usted está en este hotel, que le recibiera un robot y que le diera todos los datos, pues si y no, pero también le gustaría que alguien le ofreciera un "buenos días, bienvenido". La inteligencia artificial está desarrollándose, va a facilitar la vida de los ciudadanos,

en algunas ocasiones, pero lo realmente importante de la inteligencia artificial lo que nos preocupa a nosotros, es el aspecto ético, porque la inteligencia artificial al final está basada en comportamientos de máquina, y en algoritmos. Si el algoritmo nosotros lo sesgamos, estos algoritmos nos pueden dar productos indeseados, como por ejemplo que no se le conceda cuál es su atención, a las personas que sean bajitas, o a las personas que sean muy altas, o a las personas que sean morenas, o a las personas que sean rubias, o a las personas que tengan los ojos verdes, o los tenga azules. Entonces hay que cuidar, para que agencias independientes, vigilen el funcionamiento de estos algoritmos, de manera que no den como resultado, escenas sociales negativas. 🗣️

La gestión estatal de la pandemia

POR: OSCAR OSZLAK

Licenciado en Economía, Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, PhD Pol Science de University of Carolina, Berkeley. Investigador titular del Área Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad -CEDES-. Considerado como uno de los politólogos más importantes de América Latina.

Pocos problemas sociales han generado tanta información e indicadores como la pandemia del Covid-19 y su gestión. Pese a ello, no resulta sencillo aportar evidencias definitivas sobre éxitos o fracasos de las políticas adoptadas para controlar o reducir sus consecuencias.





En primer lugar, porque la pandemia aún no terminó, y sus diferentes olas muestran que en algunos países aparentemente “exitosos”, los resultados resultaron ser efímeros cuando una nueva cepa o una nueva ola los hizo retroceder en los diversos *rankings* que día a día dan cuenta de los avatares de esta guerra sanitaria. Y en segundo lugar, porque ciertos factores geográficos, demográficos, culturales y hasta étnicos, podrían explicar éxitos comparativamente mayores, sin que el resultado haya dependido necesaria o principalmente de la acción estatal. Por ejemplo, territorios insulares; países



con escasa superficie y población; composición etaria con predominio poblacional joven, menos proclive a contraer el virus; vigencia de una cultura de confianza o deferencia hacia el Gobierno; experiencia reciente de otra pandemia; importancia relativa de sectores “antivacunas”; o incluso, el reducido peso de minorías étnicas o raciales.

Ya transcurrió un año y medio desde que comenzó la pandemia. A raíz de la crisis global y sistémica que originó y comprometió la capacidad de gestión de los gobiernos de todo el mundo. En mayor o menor medida, todos ellos adoptaron cuatro tipos de políticas comunes:

1) aislamiento poblacional y cierre de actividades; 2) detección, seguimiento y atención de la enfermedad, incluyendo testeos y campañas de vacunación; 3) compensación parcial de los efectos negativos producidos por el virtual cese de actividades; y 4) comunicación pública, con propósitos de informar, prevenir y convencer a la población acerca de los comportamientos exigidos o deseables ante la emergencia. Para ello, los gobiernos diseñaron diversas estrategias de acción y pusieron en juego, todos los recursos de poder a su disposición, de modo de conseguir el resultado común que todos ellos buscaron: contener la propagación de la enfermedad, atender y rehabilitar a los enfermos, minimizar el número de víctimas fatales y reducir los efectos indeseables de las políticas adoptadas.

Las estadísticas demuestran, de modo elocuente, que los resultados logrados en cada país fueron muy diferentes, como también lo fueron la intensidad y oportunidad de las políticas adoptadas. El grado de aislamiento y confinamiento de la población no solo muestra diferencias entre países, sino que la rigurosidad de las medidas varió



Las estadísticas demuestran, de modo elocuente, que los resultados logrados en cada país fueron muy diferentes, como también lo fueron la intensidad y oportunidad de las políticas adoptadas



sucesivamente según fases, rebrotos y nuevas cepas del coronavirus. El rastreo de posibles infectados, el número de testeos realizados, el índice de letalidad y el ritmo de vacunación, fueron también muy diferentes según países. En algunos de ellos, la intervención estatal en el salvataje de empresas cerradas o de familias y trabajadores sin ingresos fue amplia y generosa; en otros fue inexistente. Hubo gobiernos que organizaron intensas campañas de comunicación y difusión, en tanto otros prescindieron totalmente de ellas.

En parte, las diferentes estrategias elegidas dependieron de la particular coyuntura en que la pandemia sorprendió a los distintos países. Si bien en todas partes la crisis sanitaria exigió desviar recursos presupuestales para atender los costos

directos e indirectos de la crisis sanitaria, las condiciones de partida de cada país fueron muy diferentes: magnitud del déficit fiscal, nivel y distribución del ingreso, situación de reservas de divisas, índices de desempleo y trabajo informal o grado de dependencia de los sectores marginales de transferencias estatales no condicionadas, entre otros factores. La disponibilidad de infraestructura y la

capacidad logística disponible, en cada país, también tuvieron un peso importante, sobre todo en materia de salud, transporte y comunicaciones.

Otros factores diferenciales de carácter infraestructural, como tamaño, cantidad de población y carácter insular de los países, pueden haber tenido alguna gravitación en los resultados que cada uno de ellos logró en su lucha contra el virus. Y hasta podríamos agregar otros factores distintivos, como alineamientos internacionales, momento del proceso preelectoral, valores culturales predominantes



o grado de democratización y confianza en las autoridades.

Esta enumeración, lejos de ser exhaustiva, nos deja al menos más cerca de poder aislar y atribuir a la relativa capacidad institucional de los países y sus gobiernos, una parte de la explicación de los disímiles resultados que los mismos consiguieron, hasta ahora, en esta singular guerra pandémica. ¿Qué nos queda?

Tal vez la capacidad institucional más relevante, en un escenario tan complejo e intrincado como este, ha sido la de ejercer un liderazgo estratégico, es decir,



ofrecer la conducción y la inspiración necesarias para generar y poner en marcha una visión compartida, una misión donde el conjunto de la sociedad se viera reflejada en una voluntad colectiva de lograr un objetivo común. Pero ello también suponía otras capacidades, que debían estar institucionalizadas previamente y no podían improvisarse en medio de una crisis. Por ejemplo, las de planificar, programar, negociar, coordinar, monitorear y controlar. O las de innovar, comunicar y convencer, subordinando especulaciones políticas.



No estoy seguro si la consideración del conjunto de factores mencionados ayudaría a explicar, caso por caso, los variados resultados que los países y sus gobiernos, han logrado en la contención de la pandemia y sus consecuencias. Futuros diagnósticos probablemente nos darán mejores respuestas.

Queda, por otro lado, un amplio terreno de especulación contrafáctica que la academia, la prensa y las oposiciones políticas han planteado casi a diario: ¿Qué hubiera ocurrido si las cuarentenas y confinamientos hubieran sido menos



“
 Otros factores diferenciales de carácter infraestructural, como tamaño, cantidad de población y carácter insular de los países, pueden haber tenido alguna gravitación en los resultados que cada uno de ellos logró en su lucha contra el virus
 ”

prolongados, reduciendo las serias consecuencias económicas de inmovilizar la actividad productiva? ¿Si tempranamente se hubiera dispuesto un cierre de escuelas mucho más selectivo, evitando los irreversibles costos pedagógicos y sociales que se impuso así a toda una generación de estudiantes? ¿Si en lugar de asumir comportamientos demagógicos y supuestamente tranquilizadores —como negar públicamente la amenaza del virus o considerarlo como una simple gripe—,

algunos líderes políticos hubieran mostrado actitudes más responsables? ¿Si en la negociación con las grandes potencias mundiales productoras de vacunas, ciertos países hubieran dejado de lado sus alineamientos político-ideológicos, privilegiando la urgencia en la adquisición de vacunas para inmunizar más rápidamente a su población? ¿Si con un ejercicio más firme en el control de gestión, algunos gobiernos hubieran impedido o reducido la corrupción en procesos



de compras públicas, vacunatorios clandestinos y otros conflictos de intereses? ¿Si la comunidad internacional hubiera desempeñado un papel más oportuno y activo en evitar las desigualdades entre países y clases sociales, exacerbadas por la pandemia?

Podríamos seguir imaginando otras posibles situaciones, pero el razonamiento contrafáctico deberá ser contrapuesto a la evidencia que produzcan los estudios de caso en futuras investigaciones sobre este apasionante tema. ^{AP}





¿Qué es corrupción?

POR MANUEL VILLORIA MENDIETA

Director del Observatorio de Buena Gobernanza en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España. Licenciado en derecho, filosofía y letras. Autor de más de cien publicaciones entre libros y artículos sobre administración pública y ética administrativa

El concepto de corrupción, por sí mismo, ha dado lugar ya a numerosos libros y a innumerables artículos (entre otros, Heidenheimer et al, 1989; Heidenheimer y Johnston, 2000, 2011). Heidenheimer distingue tres categorías de definiciones, las centradas en el mercado, las centradas en el servicio público y las centradas en el interés público. En las primeras, que usan un aparato teórico y conceptual propio de la economía, la corrupción es un negocio más, ilegal, sí, pero un negocio en el que hay un actor racional que busca maximizar ganancias usando su posición y poder, un actor que tiene estrategias para alcanzar el punto de máximo beneficio en la curva de demanda de la ciudadanía. La visión de mercado parte ya de personas autointeresadas que intentan sacar beneficio de su puesto público y a las que solo se puede detener con incentivos y desincentivos suficientemente fuertes como para contrarrestar los posibles beneficios.

De acuerdo con Van Klaveren, “la corrupción implica que un funcionario abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra de lo público”... De ahí que podamos concebir la corrupción como una utilización del cargo como un negocio por parte del funcionario corrupto, utilización en la que “el empresario” busca maximizar los ingresos. El cargo, así pues, queda convertido en una “unidad de maximización” (1989, pp. 25-6).

Otra variante de estas definiciones fundadas en teoría económica se basa en la teoría del principal agente, en estas definiciones la corrupción es vista como el abuso por parte del agente (funcionario o gerente de una empresa) de la posición que le encarga ocupar el principal (ciudadanía o accionistas), un abuso en el que se incumple la obligación fiduciaria de velar por el interés del principal en todas las acciones, poniendo por delante el interés propio del agente.

Para algunos autores, el sector público es muy propicio a este tipo de abusos, pues es difícil controlar la acción de los políticos y funcionarios, sobre todo en un contexto político en el que se expande la acción gubernamental; así Banfield (1975) considera que la corrupción es un rasgo típico de las organizaciones gubernamentales, pues el agente está dotado de un enorme conjunto de privilegios que le permiten abusar de su posición con respecto al principal.



Otros, ven en la propia estructura de actuación gubernamental en la economía un conjunto de incentivos para el surgimiento de “buscadores de rentas”, es decir empresarios que tienen como estrategia de éxito las relaciones con los políticos y funcionarios, los cuales adoptarían decisiones favorables a estos “buscadores” a cambio de financiación para sus campañas o actividades privadas (Tullock, 1993). En definitiva, las políticas públicas tienden a tener un componente sesgado (frente al interés general) debido a las actividades extralegales de individuos y grupos para ganar influencia especial sobre la burocracia y los parlamentos.



Las consecuencias que se derivan de este tipo de definiciones son de dos tipos, por una parte, aquellas que consideran que la corrupción sería consecuencia, dados los postulados antes establecidos, de una ausencia de mecanismos de control e incentivos suficientes para evitarla. El camino para reducir su impacto sería, así pues, mejores controles internos e incentivos mejor diseñados. Las otras, serían aquellas que proponen una reducción significativa de la actuación pública, pues con ello se reducen las posibilidades de corrupción intrínsecas al propio sector público. Ambas no son contradictorias, sino que pueden actuar en paralelo, con mayor o



menor énfasis en una u otra según las circunstancias. En su conjunto, estas definiciones tienden a explicar una realidad política con teorías económicas y priorizan la explicación individual de la corrupción, la cual sería un acto individual de búsqueda de riqueza que daña al buen funcionamiento del mercado, por lo que hay que evitarlo. Cuando los autores que asumen estas ideas elevan la explicación a términos más sistémicos, la conclusión es, a menudo, la necesaria reducción de intromisión política en el mundo del mercado y, en definitiva, menos Estado.

La visión centrada en el servicio público considera la corrupción desde el ejercicio del cargo público y los deberes jurídicos que se derivan del mismo, en suma, se trataría de un abuso del poder fiduciariamente entregado, por parte de servidores públicos, para beneficio privado, directo o indirecto. Según Bayley (1989), corrupción es el abuso de autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario.

En una visión general del fenómeno, corrupción (pública) sería toda acción tomada por un empleado público en el ejercicio de su cargo, que se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado —familiar, personal, de clique...—, con beneficios pecuniarios o de status. O cualquier violación de las normas contra el uso abusivo de cargo

público en beneficio privado (Nye, 1989). Pero sería también corrupción la acción del corruptor, no solamente la del corrupto, de ahí que en la moderna definición de soborno la culpa sea tanto del que ofrece como del que recibe.

Este enfoque de la corrupción está dominado por la visión jurídica del fenómeno. A favor de este tipo de conceptos de corrupción hay, al menos, dos tipos de argumentos. El primero, que son los únicos que permiten poner en marcha la maquinaria de la sanción estatal, y de la cooperación sancionadora internacional, y, por ello, son los más eficaces en la lucha contra la corrupción. El segundo, que delimitan claramente lo que se puede y no se puede hacer, estableciendo los criterios morales mínimos que todos deben seguir. Sin estas definiciones, todo sería posible y el relativismo paralizante dominaría todo el debate. En contra, es preciso decir que estas definiciones son demasiado estrechas y dejan fuera situaciones dignas de rechazo moral, acciones que, aunque no entran en categorías jurídicamente penalizadas, atentan contra la legitimidad de los regímenes políticos y pueden producir cambios

“
 De acuerdo con Van Klaveren, 'la corrupción implica que un funcionario abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra de lo público'... De ahí que podamos concebir la corrupción como una utilización del cargo como un negocio por parte del funcionario
 ”

sustanciales a medio o largo plazo en los mismos (Heidenheimer, 1989). Así, puede que, como ocurre en numerosos países, la financiación privada y sin límite de los partidos no sea ilegal, y sin embargo sea una actividad corrupta y germen de futura destrucción del régimen. En general, el problema con esta definición es que deja fuera muchas prácticas situadas en los límites de la corrupción y que, desde luego, no son éticas de acuerdo con los criterios morales mayoritarios en las democracias actuales.

A continuación, analizaremos las definiciones de origen politológico, centradas en el interés general. Para Friedrich (1989), la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza, inducido a traicionar sus deberes y a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y a sus intereses. Esta definición podría incluir toda ley, política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de solo una parte afectada, dados los beneficios extras que esta parte puede



proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables de la decisión. O, incluso, toda acción o inacción tomada en el sentido de influir interesadamente a favor de una política pública dominada por tal interés privado, sin consideración de los efectos perjudiciales que tal acción pueda provocar sobre el interés común, a cambio de recompensas económicas o de otra índole para el partido o sus dirigentes.

Es cierto que la idea de interés general es muy ambigua. Por ejemplo, para un



neoliberal podría estar en concordancia con el interés general de defender los intereses de grandes empresas, aunque ello implicara sacrificar derechos laborales de los trabajadores, en la creencia de que a largo plazo los intereses del mercado son los intereses de la comunidad. Pero la corrupción estaría en favorecer a alguna de las grandes empresas o a algún sector empresarial por haber financiado al partido o por ayudarlo mediáticamente a ganar elecciones, o por tener conexiones personales la dirección del

partido con la dirección de dicha empresa o grupos de empresas. En ese caso, el mercado es también dañado, pues el mercado se funda en la justa competencia y la quiebra de tal principio es una traición al propio mercado y, con ello, al interés general.

En general, un factor que diferencia una actividad política corrupta de la que no lo es, en este marco conceptual, es el factor “quid pro quo”, es decir, el otorgar algo a cambio de algo de manera oculta, fuera de los cauces normales de negociación y compromiso, y sin publicidad (Kjellberg, 2000). La idea que late detrás de esta concepción está en la conexión del concepto de buen gobierno con el de búsqueda del interés general y en la necesidad de justificar las decisiones en torno a esa búsqueda. El “buen gobierno”, así pues, no consiste en favorecer a los que votaron al gobierno, ni en llevar adelante un programa indefectiblemente, sino en procurar, siendo coherentes en lo posible con el programa y tomar decisiones que beneficien a la comunidad en su conjunto considerando el contexto. Ello implica una voluntad de objetividad e imparcialidad, de forma que se consideren los intereses

“
En general,
un factor que
diferencia una
actividad política
corrupta de la
que no lo es,
en este marco
conceptual, es
el factor ‘quid
pro quo’, es decir,
el otorgar algo
a cambio de
algo de manera
oculta, fuera
de los cauces
normales de
negociación y
compromiso, y
sin publicidad
”

de todos los afectados antes de tomar una u otra decisión. La corrupción, en consecuencia, puede realizarse actuando legalmente, pues cumpliendo la ley, o a través de la propia ley, se puede perfectamente actuar buscando el interés privado y beneficiar a un sector social frente a la comunidad en su conjunto, a cambio de algún tipo de beneficio.

Siguiendo esta línea de razonamiento, se pueden considerar corruptas aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (Della Porta y Vanucci, 2002, p. 86). En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, también

puede usarse la información para favorecer al corruptor, o la sanción a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información

confidencial que le sitúen en una situación de ventaja ilícita sobre sus competidores. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios, pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, ha adquirido importancia el buen trato en los medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Asimismo, es muy importante considerar que la inacción puede ser corrupta; por ejemplo, cuando se conoce una infracción o un incumplimiento y no se actúa contra el infractor por intereses



políticos, electorales o de otro tipo. O cuando debería modificarse una norma o una situación de privilegio competitivo que está dañando claramente el interés general y no se hace nada por el apoyo que el grupo privilegiado otorga al decisor. Finalmente, incluso decisiones que no causen daño a la hacienda pública pueden ser plenamente corruptas si se abusa del poder para beneficiar a unos actores frente a otros, recibiendo el correspondiente beneficio. Por ejemplo, se puede otorgar un contrato a la empresa que realmente es la mejor y que puede hacer de la forma más eficiente el trabajo, pero exigirle un cohecho para otorgarle el contrato. El daño al interés general en este caso es simbólico, pues daña la reputación del sistema. ☹

Bibliografía

- Banfield, E. (1975): “Corruption as a Feature of Government Organization”, *Journal of Law and Economics*, 18, 587-605.
- Bayley, D.H. (1989) “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, en Heidenheimer, A.J., Johnston, M. y Levine, V. T. (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (2002): «Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano», *Zona Abierta* 98/99.
- Friedrich, C.J. (1989) “Corruption Concepts in Historical Perspective”, en Heidenheimer, A.J. et al.(eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Heidenheimer, A.J. and Johnston, M. (eds.) (2011) *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. (2002): *Political corruption: concepts and contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Heidenheimer, A.J. (1989): “Perspectives on the Perception of Corruption” en Heidenheimer, A.J., Johnston, M. y Levine, V. T., *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Kjellberg, F. (2000) “Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption”. Memorial Article presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.
- Nye, J.S. (1989) “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, en Heidenheimer, A.J. et al. (eds), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Tullock, G. (1993): *Rent Seeking*, Edward Elgar, Aldershot
- Van Klaveren, J. (1989): “The Concept of Corruption”, en Heidenheimer, A.J. et al. (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

El Leviatán contra la Covid-19

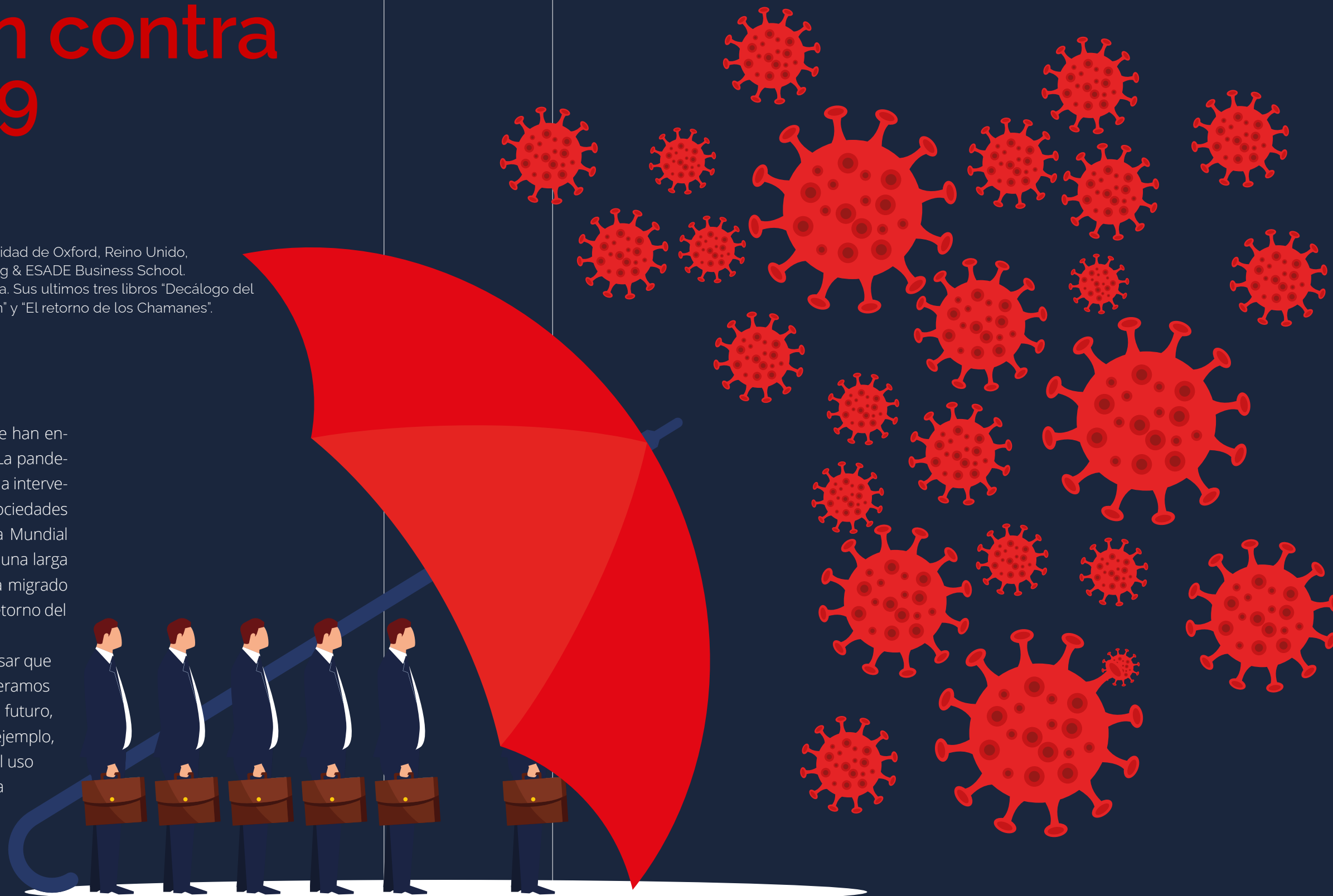
POR: VÍCTOR LAPUENTE GINÉ

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford, Reino Unido, Catedrático de la University of Gothenburg & ESADE Business School. Columnista del periódico *El País* de España. Sus últimos tres libros "Decálogo del buen ciudadano", "Organizando el Leviatán" y "El retorno de los Chamanes".

1. La administración post-Covid-19

El coronavirus es el mayor reto colectivo al que se han enfrentado nuestras administraciones en décadas. La pandemia ha obligado a los gobiernos de todo el mundo a intervenir en la vida económica, social y sanitaria de sus sociedades en una escala no vista desde la Segunda Guerra Mundial (Cepaluni, Dorsch y Branyiczki 2020). Después de una larga era en la que el poder y la responsabilidad había migrado de los Estados a los mercados, vivimos ahora el "retorno del Estado al centro del escenario" (Stephens 2020).

¿Cómo ha vuelto ese Leviatán? Queremos pensar que será un Leviatán más moderno y eficiente. Esperamos que la pandemia sitúe a nuestros Estados en el futuro, como esas empresas del sector privado —por ejemplo, bancos— que han saltado adelante 4-5 años en el uso de software y aplicaciones informáticas debido a la crisis. Deseamos que nuestras administraciones sigan el alabado modelo coreano, convirtiéndose en más ágiles, transparentes y participativas (Moon 2020).



Pero la crisis también podría hacer retroceder a nuestros sectores públicos. Cuantitativamente, tenemos en el horizonte años de creciente endeudamiento público, que forzará a recortar servicios, aunque sólo sea para acomodar el refuerzo de los sistemas de sanidad y salud pública frente a futuras pandemias. Cualitativamente, nuestras administraciones pueden perder el apetito reformista, abandonando experimentaciones como las colaboraciones con el sector privado. A pesar de que la externalización de ciertos servicios ha podido ser decisiva para la buena gestión de la pandemia en algunos contextos, como indica el ejemplo australiano (Hunt 2020), las colaboraciones público-privadas en determinados ámbitos, como las residencias de mayores, han sido cuestionadas en muchos países, como Suecia (Ödlund, Kinnari y Janbjör 2020) o España (Camargo 2020), y crece la presión social para volver a una provisión de servicios más clásica o burocrática, abandonando los modelos de gestión pública que habían ido extendiéndose en los últimos años.

El objetivo de esta ponencia es doble. Por un lado, exploraré las consecuencias de la crisis de la Covid-19 sobre nuestros gobiernos y administraciones. Por el otro, analizaré la relación causal inversa: qué impacto tienen esas características de gobiernos y administraciones sobre la mejor (o peor) gestión de la pandemia. Es decir, ¿Qué efectos tiene el coronavirus



en nuestros distintos Leviatanes? Y ¿Qué efectos tienen nuestros distintos Leviatanes en la expansión de la pandemia?

2. Efectos de la Covid-19 sobre el Leviatán

El coronavirus es un cisne negro que afecta tanto a las instituciones políticas como a las administrativas. Y no es obvio cómo las transformará. En democracias, podría estar amenazando los derechos y libertades fundamentales, pavimentando el camino para soluciones autoritarias —algo de lo que hablamos mucho—. Pero, al mismo tiempo, por el podría alimentar las



Madrid, España

presiones democratizadoras en regímenes autoritarios —algo de lo que hablamos menos—, ignorando una lección histórica de las crisis: que, en democracias, fuerzan cambios de gobierno, pero en dictaduras, cambios de régimen.

De forma parecida, no está claro que la crisis de la Covid-19 vaya a significar una oportunidad para la modernización tecnológica de nuestras administraciones y la apertura a las colaboraciones con la sociedad civil o, por el contrario, refuerce las visiones escépticas que llevan años reclamando una vuelta a un modelo de administración burocrática clásica: jerarquizada, centralizada, y cerrada.



Democracias enfermas

Empecemos por los efectos del coronavirus sobre los regímenes políticos y, en particular, sobre la salud de las democracias. Tenemos dos hipótesis contradictorias. La primera es la del “rally around the flag”: las crisis, ya sea el ataque a Pearl Harbor o la Gran Recesión, favorecen el sentimiento patriótico y de lealtad a las instituciones de los ciudadanos de un país, además de una cierta solidaridad entre miembros de clases sociales distintas. Es lo que explicaría por qué, tras unas guerras mundiales que dejaron endeudados a muchos gobiernos occidentales, los gobiernos posteriores, sin embargo, expandieron los estados de bienestar.

La segunda es que, frente a la percepción de una amenaza, sobre todo si afecta a la salud de los ciudadanos, estos están más predispuestos a sacrificar sus libertades, concediendo poderes extraordinarios a un “hombre fuerte”. Es un peligro sabido desde la antigua Roma, donde se entregaban las riendas de la república a un dictador para abordar crisis excepcionales, pero sólo durante un periodo de seis meses. Aunque, con César, obviamente no fue suficiente.

Ambas hipótesis encuentran respaldo empírico. Aprovechando una encuesta programada para marzo y abril de 2020 en Europa occidental, Bol et al (2020) pueden comparar las actitudes de los ciudadanos antes y después de ser confinados.



Sorprendentemente, y a pesar de las fuertes críticas a muchos gobiernos nacionales, los autores encuentran que el apoyo al partido del primer ministro sube un 4 % (nada despreciable en sistemas multipartidistas) y, también curiosamente, han aumentado los niveles de confianza en el Gobierno y satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Los ciudadanos, independientemente de las molestias sufridas por las medidas adoptadas por sus administraciones, entienden que esas políticas se deben adoptar, y simpatizan tanto con los cargos públicos electos a los que les ha tocado lidiar con esta tesitura como con las instituciones públicas en general.

A la vez, la pandemia ha llevado aparejada la proclamación en todo el mundo de “estados de alarma”, “emergencia” o similares legislaciones de excepción. Y las democracias tienen un 75 % más de probabilidad de caer bajo un estado de alarma (Lührmann y Rooney 2020). Dadas las medidas particularmente restrictivas de derechos impuestas por algunos gobernantes, elegidos democráticamente, en países como Brasil, Hungría o India, en todo el planeta hay 48 países que sufren un elevado riesgo de retroceso democrático mientras que 34 padecen un riesgo medio (Lührmann, Edgell, y Maerz, 2020).

Es decir, la pandemia parece que está polarizando las democracias, dividiéndolas entre unos regímenes cada vez más

consolidados —sobre todo en Europa Occidental, pero también en Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón— y otras democracias cada día más frágiles. Algunas, como Hungría o Polonia, están dentro de la Unión Europea, que podrían perder su estatus de club exclusivo de democracias liberales.

La pandemia no parece que vaya a cumplir la profecía de Vladimir Putin en junio de 2019 de que la democracia liberal es un régimen “obsoleto” (Financial Times 2019). O, al menos, no a corto plazo. Pero sí podría estar acelerando una tendencia preocupante que observamos desde la crisis económica. Durante la década transcurrida entre 2009 y 2019, y con datos del V-DEM Institute, vemos que el porcentaje de democracias en el mundo ha caído del 54 % de los países al 49 %.

Más preocupante todavía es el aumento de la población que está sufriendo en sus propias carnes los recortes de libertades democráticas. Porque la degradación de la democracia está siendo particularmente grave en países de gran tamaño. En las vísperas de la crisis del coronavirus, alrededor de 600 millones de personas, en países como Túnez, Armenia o Ecuador, llevaban unos años ganando derechos democráticos.

“
La pandemia parece que está polarizando las democracias, dividiéndolas entre unos regímenes cada vez más consolidados y otras democracias cada día más frágiles
”



Pero, al mismo tiempo, cerca de 2,000 millones, en naciones como Turquía, India, Rumanía o Brasil, han visto cómo sus democracias perdían calidad.

Para muchos expertos en democratización, estaríamos viviendo hoy una oleada de “autocratización”, que vendría de lejos y se habría iniciado ya en 1994, y constituiría la tercera oleada, tras una primera en el periodo de entreguerras y una segunda en las descolonizaciones de los años 60 (Lührmann y Lindberg 2019). Es una opinión compartida también por políticos experimentados, como Madeleine Albright que en 2018 advirtió que el fascismo, y las tendencias sociales que anticipan el fascismo, es una amenaza mayor que en cualquier otro momento desde 1945.

Otros datos desalentadores es que, mientras en 1990 los países autoritarios, “no libres” según Freedom House, sumaban tan sólo el 12 % del PIB mundial. En las vísperas del coronavirus, estos Estados controlaban ya el 33 %, una fracción del pastel de la economía global no visto desde principios de los terribles años 1930.

El Leviatán post-Covid

La gran pregunta es qué ocurrirá con estas tendencias en el mundo post-Covid.

Es difícil que, a no ser haya una debacle económica generalizada, las democracias más establecidas colapsen. Las cifras varían dependiendo de los estudios, pero no se han registrado en la historia reveses autoritarios en democracias con una renta media por encima de los 14,000\$ y una clase media amplia. Pero, incluso dentro de regiones con fuertes democracias, como Europa, algunos gobernantes se han aprovechado de las circunstancias para autoconferirse poderes para gobernar por decreto sin límite temporal, como Victor Orban en Hungría, o para acceder sin límites a información personal de sus ciudadanos, como el gobierno eslovaco.

En particular, podemos esperar que el Leviatán democrático sufra tres presiones en un mundo amenazado por epidemias como la Covid-19. Es la conclusión que podemos extraer de uno de los primeros estudios experimentales sobre cómo el coronavirus altera las actitudes de los ciudadanos de una democracia (España). Amat et al. (2020) encuentran que, si comparamos la amenaza de la Covid con otras amenazas globales como el terrorismo o el cambio climático, en el caso



de la Covid los ciudadanos se muestran más inclinados a sacrificar libertades personales y consentir que un líder fuerte tome el mando del país. Frente a un peligro inminente para nuestra salud estamos especialmente dispuestos a unirnos bajo un liderazgo fuerte.

Además, la crisis del coronavirus cambia las preferencias ciudadanas sobre qué nivel de gobierno debería ocuparse de los problemas. Frente a amenazas que tampoco entienden de fronteras, como el cambio climático o el terrorismo, los ciudadanos (españoles, pero es probable que este resultado sea generalizable a otros contextos) están más dispuestos a delegar poderes a autoridades transnacionales, como la Unión Europea. Sin embargo, para abordar una crisis sanitaria como la Covid, los ciudadanos desean que el poder resida fundamentalmente en el gobierno central.

En tercer lugar, y empezando ya el descenso del nivel político al administrativo, los ciudadanos, ceteris paribus, valoran hoy más los criterios de los expertos que de los políticos. Muestran mayor confianza en los técnicos y menos en los políticos. Es algo que había sido

“**Todavía no podemos emitir un veredicto sobre si la pandemia aumentará la autonomía e independencia política de las administraciones públicas o, por el contrario, incrementará su dependencia de unos ejecutivos crecientemente empoderados**”



advertido antes en diversos estudios. En tiempos de crisis hay una necesidad especial de *evidence-based policies*. Los gobiernos necesitan señalar que sus decisiones, justo cuando acumulan unos poderes especialmente elevados, sirven al interés general y no a intereses particulares (Cairney 2016).

En todo caso, todavía no podemos emitir un veredicto sobre si la pandemia aumentará la autonomía e independencia política de las administraciones públicas



o, por el contrario, incrementará su dependencia de unos ejecutivos crecientemente empoderados. ¿Tendremos unas organizaciones públicas más despolitizadas, que “dejen decidir a los expertos”, como las que han gestionado en primera línea la pandemia en los países nórdicos (Hinnfors 2020)? ¿o experimentaremos una repolitización de las administraciones, como la intentada por Trump en EE.UU. (Friedersdorf 2020) o Bolsonaro en Brasil (Greer et al. 2020).

En todo caso, la crisis del coronavirus sí parece dibujarnos un Leviatán futuro con tres rasgos principales: primero, un Estado más fuerte; segundo, un Estado más centralizado; y, tercero, un Estado más tecnocrático. El Leviatán seguirá siendo plenamente democrático en muchos países, pero puede volverse autoritario en determinados contextos. Y es que una constante de la historia es que, una vez conferimos poderes extraordinarios a un Estado, a este le cuesta devolverlos.

3. Efectos del Leviatán sobre la Covid

Cambiamos ahora la flecha de la causalidad: pasemos de mirar el impacto de la pandemia sobre las características de los Estados a mirar el efecto de éstas sobre la gravedad de la pandemia. Es decir ¿Qué sectores públicos han respondido mejor a la emergencia sanitaria? La literatura especializada no ha sido capaz todavía de ofrecer respuestas concluyentes y muchos de los patrones observados son “misteriosos” (Cheibub, Hong y Przeworski 2020, 1). Por ejemplo, ¿Por qué algunas de las administraciones más democráticas parecen haberlo hecho relativamente bien, como Alemania, y otras, como EE.UU., de forma muy mejorable?

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia, un creciente número de investigaciones ha



Nueva York, Estados Unidos

empezado a comparar las respuestas y los resultados obtenidos tanto por distintos países como por unidades subnacionales que, de Italia a EE.UU. pasando por Brasil presentan también notables diferencias.

El consenso emergente es unánime en un punto: la gestión pública importa. Es cierto que la pandemia golpeó a algunos países antes que a otros. En particular, China, Corea, Japón, Irán, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido sufrieron el virus con más temprana intensidad que otros. Pero pronto se extendió a todo el planeta. Y los gobiernos han respondido de forma muy distinta (Hale y Webster 2020). Algunos han sido capaces de adoptar políticas anticontagio —que, a nivel agregado, se calcula que han salvado unos 530 millones de infecciones en todo el mundo (Hsiang et al. 2020)— y otros no. ¿Qué explica estas diferencias?



La calidad de la democracia

Una de las interpretaciones más precipitadas de la gestión de la pandemia fue la de que los países autoritarios estaban mejor preparados para tomar las medidas contundentes necesarias para contener al virus. La Organización Mundial de la Salud llegó a alabar el confinamiento sin precedentes de más de 50 millones de personas en la provincia de Hubei como “un nuevo estándar en la respuesta a una epidemia”. Y algunos estudios muestran que, efectivamente, las administraciones dictatoriales reaccionaron de forma más rápida (Cheibub, Hong y Przeworski 2020) y más contundente (Frey, Chen, and Presidente 2020). A los países democráticos, controlando por otro tipo de explicaciones, les costó más limitar derechos liberales, tales como prohibir las reuniones públicas, cerrar las escuelas o forzar a poblaciones a confinamientos.



La calidad de la administración mejora la respuesta a crisis sanitarias de dos formas. Directamente, porque los países con estas administraciones tienen mayor capacidad de proveer servicios y asignar partidas presupuestarias urgentes de forma eficiente. E indirectamente, porque la calidad de la administración genera confianza ciudadana en sus instituciones y eso es fundamental en una crisis



Pero, en su conjunto, los regímenes autoritarios no han gestionado mejor la crisis. Sabemos desde antes de la pandemia que, en general, la democracia tiene un efecto positivo sobre la salud de los ciudadanos de un país (Bellinger 2019).

Para empezar, la libertad de expresión facilita que los gobiernos trabajen con información de más calidad, lo que les permite responder de forma más adecuada a las crisis (Persson y Povitkina 2017). Así, el bloqueo inicial de información por parte de algunas autoridades chinas, censurando las noticias sobre los primeros casos de Covid en las redes sociales, deteniendo a un médico, o retrasando los reportes sobre la transmisión del virus entre humanos (Madrigal y Meyer 2020), dificultó la gestión posterior (Kavanagh 2020).

Además, las políticas adoptadas por las democracias se implementan mejor. De media, las mismas medidas destinadas a reducir la movilidad geográfica son un 20% más efectivas en las democracias que en las dictaduras.

La calidad de la administración

¿Qué características de los sectores públicos están asociadas con una mejor gestión de la crisis? Como señala Fukuyama (2020), la línea divisoria entre las buenas y las malas respuestas a la pandemia no es la que separa a las democracias de las autocracias, sino la que separa a las administraciones con alta calidad administrativa de los que no.



Esta calidad de la administración (*state capacity, institutional quality, quality of government*), entendida como capacidad de implementar las políticas públicas de forma imparcial (Rothstein y Teorell 2008) se ha encontrado decisiva para explicar la efectividad, eficiencia y ausencia



Berlin, Alemania

de los gobiernos (Dahlström y Lapuente 2017). Y, con la pandemia, los expertos coinciden en que aquellos países con administraciones imparciales o “Weberianas”, como Alemania, Taiwan o Corea, han respondido de forma más efectiva a la crisis (Dresschler 2020).



La calidad de la administración mejora la respuesta a crisis sanitarias de dos formas. Directamente, porque los países con estas administraciones tienen mayor capacidad de proveer servicios y asignar partidas presupuestarias urgentes de forma eficiente (Raschky 2008).



Sao Paulo, Brasil

E indirectamente, porque la calidad de la administración genera confianza ciudadana en sus instituciones y eso es fundamental en una crisis (Fukuyama 2020). Porque los tiempos de crisis son tiempos de poderes ejecutivos exacerbados y es fácil que los ciudadanos desconfíen de unos cargos electos que asumen discrecionalidades casi propias de



un autócrata. Surgen las dudas entre la población ante cualquier medida excepcional: ¿lo hace por el interés general o el suyo?

Además, durante una pandemia las decisiones tienen enormes costes (Hsiang et al. 2020). Pensemos en los daños sociales y económicos causados por el cierre de colegios y negocios. Los

Bibliografía

- Amat, F., Arenas, A., Falcó-Gimeno, A., & Muñoz, J. 2020. Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. 2020. The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy?. *European Journal of Political Research*.
- Cairney, P. 2016. *The politics of evidence based policymaking*. London: Palgrave
- Camargo, Raúl. 2020. "La alarma ya existía en las residencias de mayores antes del coronavirus". *El País*. <https://elpais.com/espana/madrid/2020-03-21/la-alarma-ya-existia-en-las-residencias-de-mayores-antes-del-coronavirus.html>
- Cepaluni, G., Dorsch, M., & Branyiczki, R. 2020. Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic. Available at SSRN 3586767.
- Cheibub, J. A., Hong, J. Y. J., & Przeworski, A. (2020). Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic. Available at SSRN 3645410.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dresschler 2020. <https://medium.com/iipp-blog/good-bureaucracy-max-weber-on-the-100th-anniversary-of-his-death-c3dc6846d6be>
- Frey, C. B., Chen, C., & Presidente, G. (2020). Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19. *Covid Economics*, 18, 1-20.
- Fukuyama, Francis (2020). The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus. *The Atlantic*. March 30, 2020
- Financial Times. 2020. Vladimir Putin says liberalism has 'become obsolete'. June 29th.
- Friedersdorf, Conor. 2020. "Trump Defended Cuts to Public-Health Agencies, on Video". *The Atlantic*. March 17th.
- Greer, Scott L., Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca & Andre PeraltaSantos (2020): The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global Public Health*.
- Hale, Thomas and Samuel Webster (2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/researchprojects/oxford-covid-19-government-response-tracker>
- Hinnfors, Jonas. 2020. "Experterna ska inte styra i en demokrati". *Svenska Dagbladet*. March 22nd.
- Kavanagh, Matthew M. 2020. "Authoritarianism, Outbreaks, and Information Politics." *The Lancet Public Health* 5(3):e135-e136.
- Madrigal, A. C., & Meyer, R. (2020, March 21, 2020). How the coronavirus became an American catastrophe. *The Atlantic*.
- Lührmann, A., Edgell, A. B., & Maerz, S. F. 2020. Pandemic backsliding: does Covid-19 put democracy at risk. V-Dem Institute.
- Lührmann, Anna y Staffan I. Lindberg. 2019. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?." *Democratization*, 1-19

gobiernos se ven obligados a elegir entre disyuntivas que, sí o sí, generan rechazo. Con lo que solo aquellos Estados que gocen de una robusta legitimidad entre la población, gracias a una exquisita reputación de imparcialidad, pueden tomar las medidas adecuadas para el bienestar a largo plazo de la población. Si, por el contrario, generan desconfianza,



los gobiernos optarán por medidas cortoplacistas y oportunistas. Como, por ejemplo, la decisión del presidente Trump de reabrir EE.UU. para Semana Santa porque sería "bonito" ver las iglesias llenas (Fukuyama 2020) o el retraso en tomar medidas restrictivas del presidente Bolsonaro en Brasil, contra la opinión de los expertos (Reuters 2020). ⁴⁹

- Lührmann, A., & Rooney, B. 2020. Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline. V-Dem Working Paper, 85.
- Moon, M. J. 2020. Fighting Against COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*.
- Ödlund, Barbro, Petra Kinnari, and Anna Janbjör. 2020. "Att i nuvarande läge driva frågan om privatiseringar anser vi vara oansvarigt". *DT Debatt*. <https://www.dt.se/artikel/debatt-att-i-nuvarande-lage-driva-fragan-om-privatiseringar-an-ser-vi-vara-oansvarigt>
- Persson, T. A., & Povitkina, M. (2017). "Gimme shelter": The role of democracy and institutional quality in disaster preparedness. *Political Research Quarterly*, 70(4), 833-847.
- Raschky, Paul A (2008). 'Institutions and the losses from natural disasters'. *Natural hazards and earth system sciences* 8.4, 627-634
- Reuters. (2020, March 20, 2020). Brazil slashes growth, eyes healthcare collapse over coronavirus.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Stephens, P. (2020). How coronavirus is remaking democratic politics. *The Financial Times*. Available at: <https://www.ft.com/content/0e83be62-6e98-11ea-89df-41bea055720b/>

Reseña biográfica

Víctor Lapuente es doctor en ciencias políticas por la Universidad de Oxford y, actualmente, es catedrático en la Universidad de Gotemburgo y profesor visitante en ESADE.

Sus investigaciones analizan por qué unos países gozan de mayor calidad de gobierno que otros, y han aparecido publicadas en revistas científicas como *The Journal of Politics*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, *Governance*, *Party Politics*, *Political Research Quarterly* or *Local Government Studies*.

Es columnista de *El País* y colaborador de *Cadena SER*. Su libro más reciente es "Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos" (DEUSTO, 2018).

Resumen

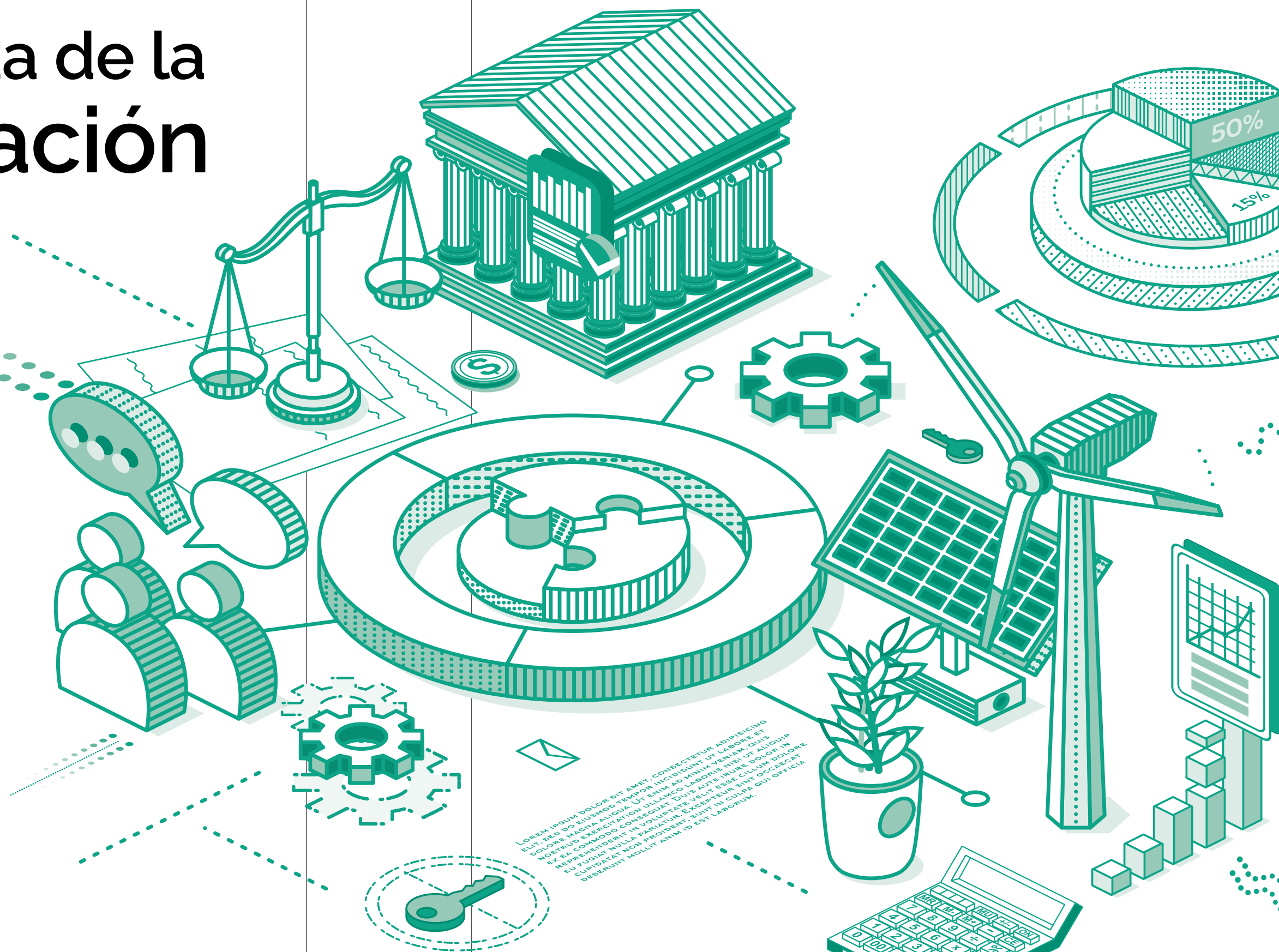
¿Cuál es la relación entre los Estados (gobiernos y administraciones) y la pandemia de la Covid-19? En esta ponencia analizo las dos relaciones de causalidad potenciales. Por un lado, ¿Cómo ha afectado y está afectando el coronavirus a las estructuras gubernamentales y administrativas? ¿Peligran los sistemas democráticos y las reformas administrativas modernizadoras? Y, por el otro, ¿Qué efecto tienen estas estructuras de gobierno y administración sobre la mejor, o peor, gestión de la pandemia

La gobernanza de la administración pública

POR: LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA

Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política. Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México. Director fundador del Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Ha publicado más de 80 ensayos y varios libros relacionados con la administración pública.

La gobernanza pública tiene dos ámbitos de dirección. El primero, el sustancial, es la gobernanza de la sociedad y el segundo, funcional, instrumental, es la gobernanza de las entidades de la administración pública mediante las cuales el gobierno gobierna a la sociedad, resuelve sus problemas, atiende sus asuntos y demandas, produce y provee los bienes y servicios públicos. El primer ámbito ha sido bien estudiado e institucionalmente está bien estructurado por principios constitucionales, normas legales, controles de los otros poderes públicos y sujeto a la vigilancia de la atención ciudadana. En contraste, el segundo ámbito ha sido poco estudiado y no está bien estructurado, con muchos cabos sueltos.



Fuera de principios y normas genéricas el proceso de decisión directiva de los altos ejecutivos de las entidades administrativas, quienes determinan su organización, objetivos y desempeño, no está sujeto a regulaciones precisas de sus actividades ni a controles formales que examinen la calidad institucional y ejecutiva de sus decisiones y la aseguren y mejoren. Normalmente el control de los ejecutivos unipersonales de la administración pública sucede ex post mediante las actividades de evaluación, contraloría y auditoría.

Este artículo se enfoca en el segundo ámbito de la gobernanza, cuya importancia es innegable, favorece o dificulta la legitimidad y efectividad de la gobernanza de la sociedad. El artículo plantea primeramente el problema al que está expuesta la alta dirección de las entidades administrativas públicas, sus riesgos y eventuales fallas, que deben ser controladas. En un segundo momento se define la gobernanza de las entidades administrativas, sus actividades directivas básicas y se concluye en un tercer apartado con una propuesta de sus principios, propiedades y eventuales normas y directrices.

1. El planteamiento de la cuestión

Todas las asociaciones políticas han tenido dirigentes, personales o colegiados, y los dirigentes han creado organizaciones



para realizar sus funciones directivas. El Estado moderno tiene un dirigente ejecutivo, presidencial o parlamentario, que realiza su función directiva en codependencia con los otros poderes públicos y mediante un conjunto de organizaciones especializadas, denominado "Administración Pública", "Sector Público", "Burocracia". Uno de sus teóricos más influyentes, Max Weber, definió acertadamente que las entidades de la administración pública, por su forma de organización y operación, son la organización de la "dominación racional" por excelencia. La observancia de sus dirigentes y personal de las leyes del ordenamiento normativo del Estado y su conocimiento experto de las situaciones, problemas y demandas de la sociedad, son las dos condiciones constitutivas de la administración pública moderna que hacen que sea una organización capaz de asegurar con efectividad la dominación de la sociedad o, dicho en lenguaje contemporáneo, la gobernanza de la sociedad, y que sea una forma de organización superior a cualquier otra forma pasada o futura de dominio o gobierno.

Por qué los gobiernos gobiernan la sociedad a través de las entidades de la administración pública y por qué los dirigentes de las entidades públicas son los que deciden su estructura, objetivos, recursos, procesos y perfil del personal. Es crucial conocer el modo como las gobiernan, las dirigen, ya que la corrección o incorrección de sus decisiones directivas

impactarán en la gobernanza de la sociedad. Sin embargo, una paradoja atraviesa a la gobernanza pública. Mientras se conoce apropiadamente el modo como el primer ministro o el presidente gobiernan a la sociedad, se saben sus atribuciones, normas, propiedades, controles, organizaciones y resultados, poco se sabe acerca del modo como se gobierna el sistema administrativo en su conjunto y, particularmente, las entidades públicas particulares, a cargo de los altos funcionarios designados. Tenemos supuestos, intuiciones, información anecdótica más que conocimientos probados.

Las teorías clásicas de la administración pública han prestado atención a la normatividad, a la estructura de la autoridad y del trabajo, a la profesionalización del personal público, al diseño de los procesos operativos y sus estándares operativos, a sus costos y a la calidad de sus productos, pero no se han enfocado en estudiar la alta dirección de las entidades administrativas, el proceso mediante el cual sus dirigentes elaboran y adoptan sus decisiones directivas y supervisan su ejecución. Lo mismo ocurre con la teoría más reciente de la administración pública, la nueva gestión pública, que cuestionó el gran tamaño, la excesiva reglamentación, la estructura organizativa jerárquica y la centralización decisional de la burocracia pública tradicional, pero no prestó atención al proceso mediante el cual los dirigentes, "los principales", elaboran y toman



sus decisiones, no problematizó la calidad institucional y ejecutiva de sus decisiones y no presentó propuestas para asegurar y mejorar su calidad directiva. El bajo y costoso rendimiento de las entidades administrativas y sus resultados deficientes se imputó a los "agentes", a las conductas defectuosas del personal y al mal diseño de los procesos administrativos y operativos, no a sus "principales", sus directivos. La nueva gestión pública evadió sospechosamente la cuestión de la alta dirección y tampoco propuso reformas y controles para asegurar la calidad institucional y ejecutiva de sus decisiones directivas.



Las investigaciones muestran empero que existe una cadena causal entre el desempeño del gobierno, el desempeño de los directivos de las entidades administrativas y el desempeño de las entidades. El buen desempeño de los gobiernos en su dirección o rectoría de la sociedad depende del desempeño de las organizaciones públicas y este depende en gran medida de las decisiones que toman los dirigentes del sistema de administración pública (presidentes, primeros ministros) y los dirigentes de las entidades particulares. Por este motivo, recientemente, se ha planteado la cuestión de la dirección del sector público y la necesidad de investigar las condiciones que hacen posible que sus dirigentes tomen decisiones de calidad institucional, técnica y ejecutiva.



El tema de la gobernanza de las entidades públicas se relaciona con la gobernanza de las corporaciones económicas privadas, que fueron los primeros en enfocarse en la alta dirección de las empresas, en analizar “la gobernanza corporativa–el gobierno corporativo” (“*corporate governance*”), el proceso decisional de los altos dirigentes, a consecuencia de los hechos de quiebras de firmas, pérdida de utilidades, caída de posiciones en el mercado, deserción de clientes y, peor aún, desconfianza social en los mercados. Los estudios evidenciaron que las empresas que padecían serios problemas de productividad y competitividad con el consiguiente desplome de sus cotizaciones, ventas e imagen de marca tenían su principal causa en las



decisiones de sus ejecutivos, ya que las empresas que dirigían no eran diferentes en calidad de personal, equipamiento tecnológico, organización productiva y red de relaciones respecto de las empresas líderes en su sector de mercado.

Las fallas del gobierno corporativo se imputaron a dos factores: a) la autonomía decisional de los dirigentes de las corporaciones, que no estaban sujetos a controles y tenían la capacidad de evadir los controles de los resolutivos del consejo de administración, la asamblea de accionistas, las comisiones internas de contraloría y auditoría, los despachos de asesores externos; b) las faltas de integridad de los dirigentes, que dañan a la firma al ocultar o manipular los datos contables, financieros y comerciales, permitir hechos de corrupción, conflicto de intereses y arreglos subrepticios con otras empresas en sus transacciones y con las entidades públicas en licitaciones, pago de impuestos, subcontrataciones.

Los errores y fallas de los altos directivos no fueron considerados un accidente particular de empresas defectuosas, sino una probabilidad real de todas las empresas, financieras,



El buen desempeño de los gobiernos en su dirección de la sociedad depende del desempeño de las organizaciones públicas y este depende en gran medida de las decisiones que toman los dirigentes del sistema de administración pública y los dirigentes de las entidades particulares



productivas de bienes o servicios, logísticas, comerciales. En respuesta a estas fallas directivas, las asociaciones empresariales, con o sin el respaldo de sus gobiernos, elaboraron y consensuaron normas para regular el proceso de gobernar de los altos ejecutivos corporativos. La reforma innovadora fue la creación del Código de Ética o de Buenas Prácticas del Gobierno Corporativo, la Gobernanza Corporativa. El Código estableció reglas explícitas y precisas para seleccionar a los altos ejecutivos, para ampliar y consolidar el derecho de los accionistas de la firma, de su personal y de los interesados en su desempeño (proveedores, clientes) a tener acceso a la información contable, financiera y prospectiva de la empresa, a conocer los planes de investigación y desarrollo y también el derecho a presentarse como candidatos a ser miembros de las comisiones de auditoría, contraloría y de evaluación de resultados. Al mismo tiempo se ampliaron las atribuciones de los órganos colegiados de dirección (las asambleas generales de los accionistas, las juntas de gobierno o consejos de administración, los varios comités funcionales),

se aprobaron reglas para asegurar la composición plural e independiente de los miembros de los órganos colegiados y asegurar perfiles con integridad ética y respetabilidad, además de competencia profesional, así como reglas para fortalecer la independencia de las instancias de contraloría y auditoría interna y obligar a auditorías periódicas externas independientes y evaluaciones del desempeño empresarial.¹

La cuestión de la gobernanza del sector público ha tenido motivos similares. En los regímenes parlamentarios como en los presidenciales, los errores de dirección de las organizaciones de la administración pública tienen con frecuencia las mismas causas: *la autonomía decisional de los altos ejecutivos y sus faltas de integridad*, que alcanzan diversos niveles según las culturas políticas normalizadas de las naciones.



De acuerdo con el derecho administrativo público, el presidente, el primer ministro, el gobernador, a cabeza del sector público en su conjunto, y los ministros, secretarios y directores generales, a la cabeza de ministerios, secretarías, institutos, comisiones, coordinaciones y empresas públicas, todos detentan legalmente un poder unipersonal con amplia autonomía en sus decisiones de planes y políticas y en sus decisiones de organización y funcionamiento de las entidades públicas y de su staff de gerentes.

Paradójico es que el poder legislativo, el poder judicial, los gobiernos subnacionales y la opinión de la ciudadanía vigilen las decisiones directivas del poder ejecutivo y evalúen sus efectos y, por el contrario, no existan controles que vigilen y aseguren la calidad de las decisiones de los ejecutivos de las entidades públicas.



En los últimos años, se han llevado a cabo reformas importantes para asegurar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones de las agencias de gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, y se han instituido organismos públicos independientes que evalúan y auditan el desempeño de las entidades y denuncian hechos de corrupción y conflictos de interés



Hay una discontinuidad incongruente en la gobernanza pública. En los últimos años, se han llevado a cabo reformas importantes para asegurar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones de las agencias de gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, y se han instituido organismos públicos independientes que evalúan y auditan el desempeño de las entidades y denuncian hechos de corrupción y conflictos de interés.² No obstante, la dirección de las entidades públicas sigue siendo predominantemente unipersonal, ampliamente independiente, frecuentemente opaca en decisiones sensibles, insuficientemente vigilada dentro y fuera del aparato administrativo y los resultados de las evaluaciones, contralorías y auditorías que supervisan y califican su desempeño no siempre son vinculantes y obligan a retrabajar el proceso decisional. La ausencia de controles representa un riesgo para el gobierno democrático.

Lo común en el sector público es que el control y la validación de las decisiones ejecutivas de un ministro, un secretario o un director general de las entidades se ejecute mediante los acuerdos que en privado logran con el titular del poder ejecutivo, nacional o local, quien tiene la facultad de aprobar o reprobar sus propuestas y proyectos, posponer su realización o echarlos a andar de inmediato. Este procedimiento interpersonal de validación expone las decisiones a los



vaivenes políticos y a la previsible variación del clima de las relaciones entre el gobernante supremo y el ejecutivo administrativo, que pueden ser amigables o tirantes, confiables o dudosas, según asuntos y circunstancias. Es riesgoso que el máximo superior jerárquico del gobierno, el que controla la hacienda pública y el aparato administrativo y al que jerárquicamente deben obediencia los dirigentes del sector público, por él

designados, sea la única o la suprema instancia que valida la corrección institucional y técnica de las decisiones de los dirigentes de las organizaciones de la administración pública, sin ser controlado por otros agentes expertos en las materias de sus decisiones y atentos a que sus decisiones respeten la legislación. A esta paradoja de la gobernanza pública hay que sumar una segunda. Mientras se tiende actualmente a formas de cogobernanza multiactor en la conducción de la sociedad, no se exige ninguna en la conducción de las entidades del sector público, no existen órganos decisionales colegiados con atribuciones y facultades precisas, solo reuniones periódicas de los altos directivos, quienes seguramente ofrecen opiniones informadas sobre los asuntos en cuestión, pero que obviamente no son concedores de todos los asuntos y de sus especificidades, además de que no son codecisiones y tampoco existen reglas formales de decisión.

Las actividades del sector público están normadas por los principios y las normas del Estado de derecho democrático, que establecen las atribuciones,

“
Ante el riesgo de fallas de la alta dirección que afectan la confianza en los gobiernos democráticos, se ha comenzado a instaurar en algunos países órganos colegiados de dirección y a establecer principios y normas de 'buena gobernanza' o 'buenas prácticas' del sector público
 ”

facultades y responsabilidades del poder ejecutivo, así como por la Ley General de la Administración Pública, los estatutos de las entidades administrativas y las leyes específicas que regulan las materias de las políticas y servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la legislación administrativa pública no ha establecido formalmente los principios, las normas, las directrices y las buenas prácticas que la alta dirección de las entidades públicas debe observar en su proceso decisorio directivo. Tampoco se ha planteado la cuestión acerca de si la dirección unipersonal de sus entidades puede evolucionar y con cuáles requisitos y regulaciones hacia formas colegiadas de dirección, como juntas de gobierno o consejos de administración, que ya existen en las empresas públicas y en las organizaciones públicas autónomas. Ante el riesgo de fallas de la alta dirección que afectan la confianza en los gobiernos democráticos, se ha comenzado a instaurar en algunos países

órganos colegiados de dirección y a establecer principios y normas de “buena gobernanza” o “buenas prácticas” del sector público.

2. La definición de la gobernanza de las entidades de la administración pública y sus actividades fundamentales



En nuestro medio se llama “alto gobierno”, “alta dirección pública”, “dirección pública profesional” a los dirigentes de las entidades de la administración pública y a su proceso directivo. En el medio internacional se le suele llamar. “gobernanza del gobierno”. “gobernanza del sector público”, “gobernanza corporativa del sector público” (“Government Governance”, “Public Sector Governance”, “Corporate Governance of Public Sector”).

Antes de proponer una definición, conviene precisar y dejar claro que tanto la gobernanza de la sociedad como la gobernanza de las entidades de la administración pública tienen implicaciones administrativas y son la referencia que encuadra las decisiones administrativas, pero la gobernanza no es administración, la gobernanza pública no es administración pública, y las decisiones directivas de gobernanza no son decisiones administrativas, aun si las predeterminan, enmarcan y las suscitan. La alta dirección, el alto gobierno, se distingue de la gerencia, de la administración. Una cosa es dirigir y otra es administrar, actividad



que comprende las decisiones y las acciones que se diseñan y ejecutan por gerentes, administradores altos o medios, a fin de efectuar en modo eficiente las decisiones que el alto dirigente ha tomado para que la entidad realice bien sus funciones públicas. Obviamente dirigir incluye también dar seguimiento, acompañar, respaldar, controlar y evaluar las decisiones de los gerentes, los jefes administrativos directos de las unidades, y también su ejecución por el personal, así como la productividad de sus procesos y la calidad de sus productos, costos y beneficios.



Mi posición, inspirada por varios autores, es la distinción entre el gobierno y la administración, entre el gobernar y el administrar, sin caer en una dicotomía. Este es un punto de larga y embrollada discusión y el enfoque reciente neogerencial de la administración pública ha venido a confundir más el planteamiento y la respuesta, ya que el término y el concepto de gerencia o de gestión (“management”) es entendido a veces con una denotación directiva y otras veces con una denotación administrativa. Sin entrar en detalles, la gobernanza o “alta dirección-alto gobierno” del sistema de administración



pública y la de sus entidades particulares es justamente dirección, rectoría en sentido estricto, que determina los valores, los fines y los objetivos presentes y futuros del sistema y de las entidades públicas, sus normas, su organización, sus procesos y, con frecuencia, también las propiedades que deberán tener las acciones de los procesos (productivos, administrativos, de servicio...). La gobernanza del sistema y de las entidades de la administración pública constituye la referencia que las decisiones administrativas de los gerentes (los directivos de “la línea de autoridad” en su entendimiento tradicional) toman en consideración y están obligados a hacerlo, puesto que el sentido y la función de la decisión y de la actividad de administración es efectuar el contenido de las decisiones de la alta dirección y, para lograrlo, toman decisiones sobre equipos, insumos, acciones y secuencia de acciones, estándares operativos, tiempos, atributos del personal, propiedades de la calidad de los productos, ambiente físico y laboral, incentivos, etc.

Para evitar ser atrapados en confusiones algunos autores han preferido con



Una cosa es dirigir y otra es administrar, actividad que comprende las decisiones y las acciones que se diseñan y ejecutan por gerentes, administradores altos o medios, a fin de efectuar en modo eficiente las decisiones que el alto dirigente ha tomado para que la entidad realice bien sus funciones públicas



buenas razones emplear el término y concepto “sector público” en vez del usual de “administración pública” y lo han hecho para distinguir entre las dos clases de decisión, las decisiones directivas y las decisiones administrativas, que tienen lugar y se requieren en el sistema de la administración pública y en sus entidades particulares. Su posición no es obligada, para los que prefieren el sentido clásico de administración pública, pero lo que importa es distinguir con claridad entre las decisiones directivas y las administrativas.

Con referencia a las propuestas de algunas definiciones internacionales, la gobernanza de las entidades de la administración pública o del sector público es:

“La acción directiva de los dirigentes de una específica entidad de la administración pública, que decide su organización, recursos, procesos, propiedades de sus productos, normas operativas, a fin de que realice en modo costo-efectivo los objetivos públicos de su responsabilidad, y que informa y rinde cuentas a las autoridades públicas, a los miembros de la entidad pública y al público

responsabilidad, y que informa y rinde cuentas a las autoridades públicas, a los miembros de la entidad pública y al público

ciudadano sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados. La acción directiva está sujeta a principios, normas legales y procedimientos y a instancias de control y validación”.

Una definición más desagregada es:

“El conjunto de las acciones de dirección, organización, coordinación, supervisión y control de las actividades de una organización pública, orientadas a asegurar la realización costo-efectiva de los objetivos públicos de su responsabilidad y a informar y rendir cuentas sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados. La acción directiva está estructurada por principios, normas y procedimientos que: a) definen el proceso de elección o designación del dirigente de la entidad pública y definen sus atribuciones, facultades, responsabilidades y las relaciones que deberán establecer con otros actores dentro y fuera de la organización que dirigen; b) regulan el proceso de la decisión directiva a fin de validar su corrección legal y su idoneidad ejecutiva, su legitimidad y efectividad, así como regulan los procesos de seguimiento, control y evaluación de las acciones decididas y los procesos de contraloría y auditoría de los recursos que se emplean, a fin de que las decisiones sean implementadas honesta y eficazmente y produzcan los beneficios públicos esperados; y c) prescriben las acciones de comunicación de los di-



rigentes para informar a las autoridades superiores, a los legisladores, al público ciudadano y a los miembros de la organización sobre el proceso y contenido de sus decisiones, sobre sus actividades y resultados y sobre el uso de los recursos públicos, en tanto las organizaciones administrativas públicas existen para producir beneficios públicos a sus ciudadanos y, en consecuencia, están obligadas a informarles y rendirles cuentas sobre el contenido de sus decisiones y los costos y efectos de sus acciones.”

La alta dirección o gobierno corporativo público comprende específicamente cuatro actividades: *dirección, coordinación, control y comunicación*.

acción (estratégico y operativo) para realizar los objetivos públicos, el perfil del personal y los términos de su contrato, el número, tipo y fuente de los recursos que se necesitan para sustentar las acciones, los criterios de asignación de recursos entre las unidades operativas, las normas conductuales y los estándares técnicos que habrán de observar los gerentes y los operadores en sus acciones y las especificaciones que deberán tener los productos (bienes y servicios) y los resultados de sus acciones.

La gobernanza de la entidad comprende también la *coordinación* de la variedad de acciones que ejecutan las unidades y el personal de la organización a fin de mantenerlas alineadas a su misión y función pública y fomentar su comunicación, coordinación y cooperación que son condiciones básicas para resolver los problemas públicos y efectuar los objetivos de valor público. La coordinación de las unidades de las entidades y entre las entidades públicas afines es necesaria para favorecer sus intercambios y colaboración, que incrementan la probabilidad de realizar los objetivos públicos intencionados e impedir que las unidades operativas (direcciones, departamentos, áreas) con funciones diferentes y su personal con diferentes competencias, intereses y actitudes; se desvíen de los objetivos y se resistan a compartir información, conocimientos y recursos.



Expuestas sucintamente, la actividad de *dirección* consiste en establecer y preservar los valores y principios de la organización, definir su sentido de dirección, su finalidad, su misión social, su visión y orientación de futuro y, en consecuencia, establecer los objetivos, metas y futuros preferidos que materializan la misión pública de la organización en un tiempo y circunstancias específicas. Decide asimismo el formato de las relaciones de la entidad con las otras entidades del sector público y particularmente con los ciudadanos. En segundo lugar, decide la estructura de la organización (la distribución de la autoridad, la división del trabajo), el número y las atribuciones de sus unidades operativas, el plan de

La coordinación incluye instrumentalmente la *supervisión-control* de las actividades que llevan a cabo los gerentes, las unidades y el personal y que se ejecuta a través de varias formas de seguimiento, respaldo y evaluación de los insumos, acciones, productos y resultados de las unidades y del personal y auditoría del uso de los recursos asignados. La supervisión puede asumir varias formas, desde las tradicionales jerárquicas de control mediante inspección, vigilancia y sanciones hasta las formas alternativas de la actual supervisión y control que valoran los conocimientos y competencias de los gerentes, los cuadros medios y los operadores



expertos, los empoderan en áreas específicas de acción, los responsabilizan de sus decisiones y los respaldan y motivan a través de incentivos. Este estilo de dirección descentralizada, de coordinación más que de subordinación, funciona regularmente mediante la obligación de los operadores a entregar periódicamente información sobre sus actividades, problemas y resultados a sus respectivos gerentes y la obligación de los gerentes a informar periódicamente a la alta dirección sobre las actividades, problemas y resultados de las unidades, conforme a los indicadores estipulados de conducta, desempeño operativo y comprobación del gasto.



La actividad directiva recapituladora es la *comunicación*. La dirección de las entidades administrativas públicas de un gobierno de leyes y democrático, que es representativo de las posiciones de la ciudadanía y utiliza los recursos provenientes de su tributación fiscal, implica la obligación de transparentar el proceso decisional y rendir cuentas de su contenido y resultados. La comunicación comprende *la información, la explicación y la justificación* de las decisiones tomadas, de las acciones ejecutadas y de sus resultados. La alta dirección de las entidades debe dar a conocer a las autoridades públicas, a los otros poderes públicos, a otros órdenes de gobierno, al personal de sus entidades y a la sociedad, las razones y el modo cómo se decidió la agenda de los asuntos públicos a abordar, las acciones a emprender, la población objetivo a atender, e informarles sobre los resultados alcanzados y sobre los factores que explican los niveles de realización y las fallas, incumplimientos y derroches, así como informarles sobre la legalidad, rectitud, costo-eficiencia que se siguieron en el empleo de los recursos públicos asignados. La comunicación social emplea o puede emplear diversos canales de emisión e interlocución con la ciudadanía, pero hoy son básicos y facilitadores los dispositivos tecnológicos, cuyo uso es generalizado en la sociedad y posibilita una conectividad oportuna.



3. Principios, normas y directrices de las entidades administrativas públicas

A pesar de no haber instaurado reglas formales y explícitas que regulen el proceso decisional de los dirigentes de las entidades públicas, los gobiernos y sociedades de algunos países han delineado, acordado y establecido *principios* en las dos dimensiones esenciales de la dirección: *la dimensión institucional, valorativa*, relacionada con *la legitimidad* de las decisiones y actividades de los dirigentes, que se basa en la observancia de los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo del Estado y del gobierno democrático, y *la dimensión cognoscitiva, técnica*, relacionada con *la efectividad* real de las acciones decididas, que se sustenta en información objetiva sobre los hechos sociales, en conocimientos acerca de su composición y sus causas, que alcanzan su nivel más alto en la ciencia y actualmente en la tecnología digital y los desarrollos de la inteligencia artificial en curso.

Entre las propuestas sobre los principios de la gobernanza de las entidades administrativas públicas, han sido internacionalmente iniciales e influyentes por su fundamentación, los "*Siete Principios Nolan*", que fueron producidos por el *Committee for Public Life Standards*, (1995), Reino Unido, presidido entonces por Michael P. Nolan. Los principios han



A pesar de no haber instaurado reglas formales y explícitas que regulen el proceso decisional de los dirigentes de las entidades públicas, los gobiernos y sociedades de algunos países han delineado, acordado y establecido principios en las dos dimensiones esenciales de la dirección: la dimensión institucional, valorativa, y la dimensión cognoscitiva, técnica



tenido variaciones en su formulación sin alterar su contenido y propósito. Los siete principios en la edición de 2017 son: *Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty, Leadership*. Otra propuesta fue elaborada por la Federación Internacional de Contadores (IFAC), en su texto: *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, 2000, que propone los principios de *Openness, Integrity y Accountability*. Su propuesta reproduce los tres principios de la gobernanza corporativa, formulados por el *Reporte Cadbury* (1992) sobre gobernanza corporativa y los del *Reporte Nolan sobre los Estándares de la Vida Pública* (1995).³

En nuestro medio: *Las Cartas Iberoamericanas del CLAD*, como la Carta sobre la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno



(2006), las Cartas sobre Gobierno Electrónico (2007), la Calidad en la Gestión Pública (2008), el Gobierno Abierto (2016) y sobre Ética e Integridad en la Función Pública (2018), han abordado el proceso de dirección de las entidades del sector público. A semejanza de otros documentos internacionales, las consideraciones y las recomendaciones de las Cartas, todas fundadas y sólidas argumentativamente, son más bien de agenda y se enfocan en los componentes valorativos y legales del gobierno y la alta dirección de las administraciones más que en los componentes ejecutivos, pero han aportado conceptos, valores y principios que son referencias acertadas para desagregarlos en las normas o en las directrices reguladoras de las actividades de dirección de las entidades públicas.



Dos son los documentos cercanos al tema de la gobernanza de las entidades públicas. *La Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003), que valora la importancia que tiene la administración pública para la legalidad y efectividad de la acción de gobierno y expone los arreglos institucionales, los requerimientos funcionales y las actividades que comprende la gestión del empleo público (acceso, evaluación del desempeño, promoción, compensaciones, desarrollo, responsabilidad laboral, desvinculación). En el capítulo segundo, la Carta formula los “principios rectores” de la función pública, que son el sometimiento a la ley, la igualdad universal de los ciudadanos, el mérito, la eficacia-eficiencia-efectividad, la transparencia, la objetividad y la imparcialidad (: 8), y dedica el capítulo quinto a las “consideraciones específicas sobre la función directiva”, “la dirección pública profesional” (: 53). Las consideraciones específicas de la función directiva tienen que ver con “una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional”, que refiere a un arreglo organizacional idóneo de las entidades, que facilite la ejecución de las decisiones de los directivos e incluye sistemas eficaces de control y rendición de cuentas, reglas y requisitos para el acceso al cargo, la permanencia en el cargo y las “reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definen mecanismos de

control por resultados y los criterios de su valoración” (: 56). Este apartado de la Carta es el más cercano a una regulación de la gobernanza de las entidades públicas, aunque no distingue ni operacionaliza la distinción que existe entre la dirección y la gerencia y sus consideraciones se enfocan en la fase postdecisional de la ejecución de las decisiones directivas más que en su elaboración ex ante, en la fase deliberativa predecisional. Tampoco formula reglas, directrices, buenas prácticas ni mecanismos u órganos específicos de control que contribuyan a asegurar la calidad institucional y la calidad tecno-cognoscitiva de las decisiones de gobernanza de la entidad.⁴



Otro documento valioso del CLAD es el *Código Iberoamericano del Buen Gobierno* (2006). El Código se enfoca explícitamente en “los altos cargos del poder ejecutivo”, presidentes, vicepresidentes, primeros ministros, consejos de ministros, jefes de gabinete, ministros, secretarios de Estado, por lo que sus declaraciones y recomendaciones son de importancia para nuestra cuestión. En el apartado I, Fundamentos, se listan “los principios básicos” de la función pública: respeto de la dignidad de la persona humana, búsqueda permanente del interés general, aceptación explícita del gobierno del pueblo y de la igualdad política, el respeto a las instituciones del Estado de derecho, la justicia social. En el tema de la alta dirección se enuncian “Los valores que guiarán la acción del buen gobierno” y son: “objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, eficacia, igualdad de género, protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente”. De los principios de la función pública y de los valores del buen gobierno se derivan en el apartado II. “Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno” (derechos humanos y libertades, sometimiento a las leyes, interés general, transparencia y mecanismos de participación, imparcialidad y objetividad en la actuación, combate a la pobreza y la exclusión social, etc.) y en el apartado III.



“Reglas vinculadas a la ética gubernamental”, se destaca evitar el abuso del poder y el uso indebido de la información, abstenerse de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, no aceptar trato de favor o situación de privilegio, rechazar regalos, favores o servicios que condicionen su desempeño público (corrupción), “responsabilizarse políticamente por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen... y asumir las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva”. En el IV: “Reglas vinculadas a la gestión pública” se retoman algunos de los principios y valores anteriores, como legalidad, eficacia, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, integridad, ejemplaridad para los empleados públicos, “garantizar la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales”, el acceso de la ciudadanía a la información pública, la protección de datos personales, “la participación de los empleados públicos en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización”. En el último punto acerca de “los altos cargos del poder ejecutivo”, se desarrollan las reflexiones valorativas, normativas, institucionales, que son las preponderantes en la Carta, pero no las propiedades y componentes de la dimensión ejecutiva de la alta dirección, con su soporte cognoscitivo y tecnológico,



que son fundamentales para la efectividad de la dirección ejecutiva. El concepto de la alta dirección pública o de los altos cargos ejecutivos es más valorativo que ejecutivo, comprometido con su legitimidad más que con su efectividad.

Otros dos documentos sobresalientes del CLAD son *La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI* (2010) y *La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica* (2011), pero el enfoque valorativo institucional sigue siendo el predominante más que el ejecutivo. Es totalmente correcto el énfasis, pero insuficiente para la dirección y coordinación de las entidades administrativas, que es una acción performativa



que implica productos, efectos y resultados, y no es exclusivamente una acción discursiva e institucional.

Desde mi posición, agrupando selectivamente los pronunciamientos y las resoluciones internacionales, los principios de la dimensión institucional de la gobernanza son *Legalidad, Integridad, Transparencia, Rendición de Cuentas, Representatividad-Participación Ciudadana*. Los principios de la dimensión ejecutiva son: *Objetividad, Costo-Efectividad, Innovación*. Los dos conjuntos de principios inspiran y enmarcan la gobernanza de las entidades administrativas y contribuyen respectivamente a su legitimidad y su efectividad.

Principios de la gobernanza de la entidad pública



Las propiedades institucionales son similares a las del *Gobierno Abierto* y a las que exigen la buena gobernanza o el buen gobierno, la calidad de gobierno, la calidad de la democracia, que comprenden respeto de los derechos humanos, legalidad, integridad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, igualdad de derechos, imparcialidad, inclusión, representatividad... Las propiedades ejecutivas son similares a las tesis básicas de los gobiernos eficientes o costoefectivos de las teorías modernas, después de su crisis hacendaria y la caída de los estándares de calidad de sus servicios públicos, y a las tesis



recientes del *Gobierno Inteligente*, que en sus mejores teorizaciones comprende datos abiertos, información objetiva, conocimientos de la composición y causas de las realidades sociales, sistemas tecnológicos digitales de información y conectividad, que permiten intercambio de información en tiempo real con un procesamiento no subjetivo sino uniforme, de acuerdo con las plataformas de las aplicaciones.

Los principios determinan las normas que regulan el proceso de deliberación y decisión de los dirigentes y formulan directrices, lineamientos o buenas prácticas para antes, durante y después de

sus decisiones. En su dimensión *institucional* las normas, directrices o buenas prácticas se fundamentan en los valores y principios del Estado de derecho y del gobierno democrático, por lo cual son universales, obligatorias y vinculantes sin excepción en todas las decisiones de los dirigentes o altos ejecutivos. Constituyen en sentido estricto un *Código de Conducta*, con la forma imperativa y vinculante de ley pública de índole jurídica o con la forma de un precepto ético (de integridad y responsabilidad social, por ejemplo), que suele desagregarse y precisarse en *reglamentos internos* o documentos similares.

En su dimensión *ejecutiva*, las normas o directrices, que desagregan los principios de racionalidad, objetividad, costoefectividad que toda gobernanza implica y requiere, son fundamentalmente normas técnicas que exigen y reproducen los métodos y resultados del conocimiento científico y tecnológico, las prescripciones de los métodos de producción, recopilación, procesamiento y almacenamiento de datos empíricos, los métodos de investigación y experimentación, los lineamientos del cálculos de los efectos y costos de las acciones directivas, las teorías de las gerencias (de finanzas, recursos humanos, materiales, relaciones con usuarios). En esta dimensión, las normas toman la forma de instructivos, manuales de procedimientos, manuales de buenas o mejores prácticas, y también la forma de protocolos,



aunque estos se aplican actualmente a los operadores de las entidades públicas más que a sus dirigentes y con frecuencia son más prohibitivos que prescriptivos.

En suma, la gobernanza del sector público se enmarca en un conjunto de principios y normas comportamentales *obligatorias* a fin de preservar y afirmar los valores del gobierno democrático de leyes y los derechos de los ciudadanos, y por un conjunto de principios y normas conductuales y operativas *voluntarias*, optativas, que los dirigentes, en tanto agentes racionales, suelen o deben observarlas, porque son indispensables para la efectividad de su dirección. El imperativo institucional con su materialización en normas legales será siempre preponderante en la alta dirección pública, pero el componente cognoscitivo-técnico con sus lineamientos es indispensable, por cuanto la dirección es una actividad ejecutiva, performativa, no discursiva, que implica conocimiento de las relaciones causa-efecto presentes en la naturaleza y la sociedad y entre la sociedad y la naturaleza.

La dimensión institucional establece el marco normativo en el que deberán encuadrarse las decisiones técnicas a fin de que sean legítimas, pero la dimensión técnica es decisiva para que las normas jurídicas se materialicen en hechos y no sean únicamente un proyecto ideal de organización de las entidades administrativas y las sociedades.

Las dos dimensiones son imperativas y complementarias, pero procede advertir que no puede haber efectividad directiva sin legitimidad, lo cual expondría la decisión directiva y su ejecución al rechazo de la sociedad y del personal de las entidades, pero la efectividad exige más propiedades que los valores y las normas de la legitimidad, comprende y requiere bases de datos, conocimientos causales, cálculo de costos y efectos, tecnologías y gerencia.

Aunque son distintos los conceptos, los propósitos y los destinatarios de los documentos, producidos internacionalmente, todos coinciden en afirmar que leyes, reglamentos, directrices y lineamientos deben nombrar los procesos y las conductas que conciernen:

1) *El acceso a la titularidad de la gobernanza de las entidades administrativas*



públicas, con determinación de las propiedades que los titulares aspirantes o designados han de poseer para ser confiables y respetables; 2) *el proceso de gobernanza de las entidades administrativas públicas*, con determinación de las propiedades que deben tener las actividades del proceso deliberativo de la preparación y configuración de la decisión directiva del dirigente y de su implementación posterior; 3) *las actividades específicas de dirección, coordinación, supervisión-control y comunicación-rendición de cuentas*, con la determinación de sus propiedades institucionales y ejecutivas. Todas las normas, los reglamentos, las directrices y las buenas prácticas conciernen a la doble dimensión de legitimidad y efectividad de la gobernanza del sistema y de las entidades del sector público. ^{AP}

1. La referencia mundial inicial para la elaboración de los códigos de gobierno corporativo fue el Reporte o Informe Cadbury (diciembre, 1992), elaborado por el Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, coordinado por Adrian Cadbury. El comité se creó en 1991 por la Bolsa de Valores de Londres, por el Financial Reporting Council del Reino Unido y por los Colegios Profesionales de contadores y auditores británicos, El Informe tiene tres capítulos que abordan respectivamente los tres actores centrales del gobierno corporativo: el Consejo Directivo, la Auditoría y los Accionistas. El Informe propone tres valores o principios esenciales: la Apertura, la Integridad y la Responsabilidad de la alta dirección y establece 19 cláusulas, relacionadas con temas centrales de la gobernanza corporativa. Las estipulaciones del Reporte Cadbury han inspirado la elaboración de los códigos corporativos y las prescripciones legales de numerosos países sobre la operación de las corporaciones, como en los países de la Unión Europea y del Commonwealth, la OCDE (1999), los Estados Unidos (Sarbanes-Oxley Act, 2002) y México (1999). En México la referencia es el Código de Mejores Prácticas Corporativas, elaborado y publicado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 1999), que ha introducido precisiones y mejoras en sus contenidos en varias ediciones posteriores.
2. Las reformas son resultado de investigaciones académicas, movimientos ciudadanos e iniciativas legislativas y gubernamentales que dieron origen al "gobierno abierto" (acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana) y han exigido las propiedades que comprende la "buena gobernanza / buen gobierno", "la calidad del gobierno", "la calidad de la democracia". Las investigaciones han producido indicadores e índices de calidad del gobierno y las iniciativas ciudadanas y gubernamentales han producido declaraciones internacionales de compromisos, como las "Cartas Iberoamericanas" del CLAD o la "European Union Charter of Fundamental Rights". Por otra parte, se han creado organismos públicos independientes del gobierno y autónomos que realizan la auditoría del gasto público, el acceso a la información, la transparencia de la acción gubernamental y la rendición de cuentas, la

Normas y prácticas de la gobernanza de la entidad pública



- anticorrupción e integridad del personal, la producción de la información pública, la evaluación de los resultados de las políticas públicas y de los servicios públicos, la profesionalización de la función pública, entre otros.
3. La declaración del IFAC añade cuatro componentes que denominan "dimensiones", que desagregan y hacen operativos los tres principios que son: "los estándares de conducta, la estructura y proceso de la organización, los dispositivos de control, el reporte externo". En efecto, cada principio se realiza concretamente solo a condición de que se especifiquen estándares de comportamiento, existan normas apropiadas para la estructura y proceso de la decisión, se establezcan controles internos y externos para evaluar el desempeño, auditar el manejo de recursos, supervisar el cumplimiento de la normatividad y reportar sobre las cuentas gubernamentales y sobre el desempeño y los resultados de sus políticas y programas.
 4. Por ejemplo, la mención de la Carta sobre "la objetividad" refiere a una toma de decisiones en modo imparcial, justo, sin discriminación y prejuicios, a la manera del principio de Nolan, pero no pone el énfasis en la corrección de los datos, en modelos causales y en la evidencia empírica que son componentes de la efectividad directiva.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (2013): *"El gobierno del gobierno"*, INAP – México.
- Aguilar, Luis F. (2019): *La Gobernanza del Sector Público*, El Colegio de Jalisco, México.
- Edwards, M. et al (2012): *Public Sector Governance in Australia*, ANU Press,
- IFAC (2001): *Governance in the Public Sector*, New York.
- Hodges, R. (ed.) (2005): *Governance and the Public Sector*, Elgar Publishers, London.
- Laegreid, P. Verhoerst, K. (eds) (2016): *Governance of Public Sector Organizations*, Palgrave, London.



Regímenes, instituciones y crisis políticas

Elementos para una teoría de las crisis políticas¹

POR: PEDRO MEDELLÍN TORRES

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, Candidato a Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de París XIII; Magíster (M.A) en Teoría y Política Económica, Universidad Nacional de Colombia (Grado Meritorio), exdirector de la ESAP.

Repensar una teoría de las crisis políticas para países que se caracterizan por una fragilidad institucional, significa plantearse el reto de encontrar en las crisis un concepto que no solo sea analíticamente satisfactorio, sino que además cumpla la condición de ayudar a explicar los procesos de transformación y cambio político que viven los Estados y sus sociedades que se desenvuelven bajo esta característica de fragilidad.

Incluso cumpliendo la condición de que esta última explicación, pueda dar cuenta de los estados de las diferencias en los desarrollos institucionales que hay entre los distintos regímenes políticos.

No hay duda que las interpretaciones tradicionales de la crisis enfrentan un doble problema. El primero, está en que parten del supuesto de que se trata de Estados y sociedades plenamente institucionalizadas. Esto es, que tanto los individuos como las organizaciones públicas y privadas de uno y otra, *conocen, aceptan y practican un mínimo de reglas de juego que rigen el orden político y social*. El segundo problema está, como lo vamos a observar a lo largo de este análisis, en que las distintas aproximaciones al problema de la crisis, insisten en abordar su estudio desde un análisis estático que los termina atrapando en el convencimiento de que antes de la crisis el mundo era alegre y feliz y que, un día cualquiera por alguna razón, sucedió algo que sacó el mundo de este estado de felicidad, para llevarlo a una condición de bloqueo e inmovilidad en donde todo se hunde en la parálisis y la indecisión. Su preocupación central se centra en identificar las causas

“
La importancia de las crisis políticas radica en que en las sociedades cumplen un papel muy parecido al de la sustancia llamada 'D-76' que se utiliza en el proceso fotográfico. Al sumergir el papel en esa sustancia, permite que en él se plasme la imagen tal como ha sido tomada
 ”

de la crisis y con ellas, la búsqueda de las posibles soluciones. Es decir, que se trata de análisis no superan la observación de unas variables definidas en un periodo de tiempo determinado y no logra ir más allá de una fotografía de una situación con respecto a una anterior. Sirve para un momento del tiempo pero no más².

Se trata, entonces, de superar esas lecturas estáticas de la crisis como fractura de los sistemas, para entrar a abordar las crisis desde una perspectiva dinámica en la que la observación de una sucesión de eventos, situaciones o acontecimientos, van poniendo en evidencia un *proceso de transformación o cambio que se está produciendo en el orden de cosas existentes y que se cierne sobre el orden establecido*, forzando un cambio de tales dimensiones, que las reglas del juego político e institucional que sostenían ese orden tienen que cambiar, dando paso a un nuevo orden. Esa es la tesis central de este libro: es que solo podemos

hablar de crisis, en el sentido real y literal, cuando lo que está en juego en la existencia del orden establecido. Lo demás son situaciones críticas o coyunturas críticas, que se deben atender, pero que no son crisis ni deben ser abordadas como crisis.

Crisis, orden y cambio ¿cómo aproximarse a una crisis?

La importancia de las crisis políticas radica en que en las sociedades cumplen un papel muy parecido al de la sustancia llamada “D-76” que se utiliza en el proceso fotográfico. Al sumergir el papel en esa sustancia, permite que en él se plasme la imagen tal como ha sido tomada³. De la misma manera, las crisis políticas, son las que pueden dar cuenta, en un momento del tiempo, sobre el estado real de una sociedad y un Estado. Esto es, que las crisis políticas revelan bien la realidad y la dinámica que atraviesan las sociedades, los Estados, y los sistemas (político, económico, jurídico, institucional y social) que los componen. Su estudio no solo permite identificar las debilidades y fortalezas que tienen sus estructuras, sino también plantearse el desafío de saber



de dónde se viene para anticipar hacia dónde se va, o hacia dónde debería ir el curso de los acontecimientos.

¿Cómo y qué define una crisis?

A primera vista, el término crisis hace referencia a un acontecimiento o situación, que no solo pone de presente una alteración del estado de cosas existentes, sino también que eso que se ve como una anomalía sobrepasa la capacidad de respuesta que los individuos o las instituciones deben dar para atenuar su impacto. Por esto es que se le considera como “un estado temporal de trastorno y desorganización”⁴, que debe ser tratado de manera que se encuentre una salida apropiada⁵.

Sin embargo, ese acontecimiento o situación a la que se le confiere el estatus de reflejar o dar cuenta de un proceso



de cambio sustantivo, puede estar poniendo en evidencia una irregularidad o un desarreglo, pero eso no quiere decir que realmente se trate de una crisis. Sin considerar que existe el riesgo de que ese acontecimiento o situación sea considerado como la causa de la crisis o, incluso, su máxima forma de expresión, en realidad no tiene la capacidad para dar cuenta de una crisis. La razón es simple: no es más que una fotografía que da cuenta de la manera cómo están dispuestas las cosas en un espacio y un momento del tiempo bien determinado. En ningún momento puede



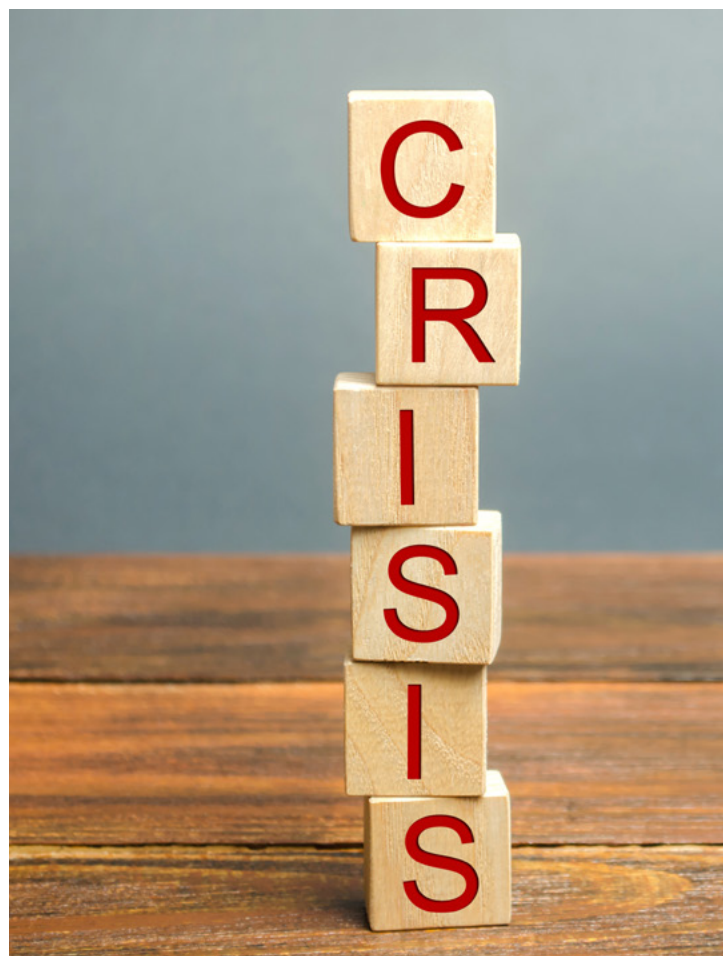
ser tomada como el hecho determinante y clasificatorio de una crisis. Dicho de otra manera, esa capacidad para mostrar el estado de cosas en un momento del tiempo, no implica tener la capacidad para reflejar una crisis, o dar cuenta de la trayectoria que está siguiendo.

En su real y más completo sentido la noción de crisis está ligada a la noción de orden. Esto es, que se puede hablar de que existe una crisis, cuando se trata de un desarreglo o alteración que trasciende hasta afectar de tal manera el orden existente, que amenaza su permanencia o pone en riesgo su continuidad. En esta condición, los mecanismos que regulan y controlan los comportamientos de los individuos (y las instituciones), se revelan tan insuficientes o incapaces para mantenerlos dentro del orden establecido, que la evolución de los procesos (que de ellos dependen) tienden a alterar o cuestionar su permanencia como orden legítimo conocido, aceptado y practicado por los ciudadanos.

Las condiciones básicas que definen una crisis

Para que se que se pueda hablar de crisis o que se pueda afirmar que se está atravesando una crisis, se necesita cumplir con tres (3) condiciones básicas:

La primera condición, plantea que es necesario trascender la observación de una situación en particular, que podría dar cuenta de un problema, para



entrar a considerar que, en realidad, las crisis se gestan y expresan a través de un “determinado curso de acción que están siguiendo los acontecimientos”. Es decir, una sucesión de acontecimientos en los que se han ido filtrando los elementos de trastorno y desorganización que, sin que nadie se percatara, terminan alterando el estado de cosas existente, hasta llevarlo a un punto en que los mecanismos y patrones de regulación y control ya no pueden cumplir con su tarea.

La segunda condición está en que las alteraciones son de tal *magnitud y complejidad*, que nadie puede anticipar el rumbo o la dirección que puedan tomar los acontecimientos, y mucho menos tomar las medidas para protegerse de lo que suceda. Frente a la sorpresa, velocidad y contundencia de lo que va sucediendo, gobernantes y gobernados no solo quedan presos de una sensación de *incertidumbre* por no poder anticipar la dirección que puedan seguir los acontecimientos. También se convierten en rehenes de esa sensación de *incapacidad e impotencia* que les produce el no saber cómo intervenir, ni a través de qué medios, para evitar una evolución indeseable para todos.

Y, la tercera condición es evidente: una crisis se produce en el momento en que el estado de cosas se ha alterado de tal manera que, más que amenazar o poner en cuestión el orden establecido,



En su real y más completo sentido la noción de crisis está ligada a la noción de orden



está forzando bien sea una *adecuación* o un *cambio* de fondo en los fundamentos que sostienen ese orden, o en sus mecanismos de operación.

Es aquí en donde la noción de crisis adquiere toda su dimensión y valor literal de la acepción de su raíz griega (*κρίση*), que la define como “punto de inflexión” o un “resultado de juicio”: la crisis es una condición que obliga una “decisión”, que va a cambiar o modificar el orden en que están dispuestas las cosas y las normas que regulan la vida de los individuos en ese orden. Pero ya no se trata solamente de las alteraciones en el estado de cosas, que sobrepasan la capacidad de los mecanismos y patrones de regulación y control para cumplir con su tarea. También se trata de pensar en nuevos mecanismos y patrones de regulación y control del orden, que aseguren la adecuación del orden establecido a las nuevas realidades que viven los individuos o, incluso en un nuevo pacto social que conduzca a un nuevo orden.

La diferencia entre situación crítica, coyuntura crítica y crisis

Como se observa, no todas las situaciones o sucesión de acontecimientos implican la existencia de una crisis. Por una parte, puede ocurrir que se produzca una situación determinada que, por su magnitud o por la conmoción que crea, lleve a los individuos a pensar o sentir que están ante un hecho que va a cambiar el curso de la historia, como por ejemplo un magnicidio, un ataque terrorista, o la captura de un alto magistrado de la justicia por corrupción. Todas son situaciones impactantes y de alta complejidad. Pero cuando baja la espuma de lo sucedido, los ciudadanos pueden ver que en realidad se trataba de una *situación crítica*, que si bien generaba un gran impacto en la sociedad, en el fondo no ponía en cuestión el orden establecido.

Aunque su ocurrencia y evolución (favorable o desfavorable) pudiera tener consecuencias políticas, económicas o sociales que pudieran forzar la salida del poder (o una bancarrota económica) a alguno de los actores importantes del país, en realidad la vigencia y legitimidad de los mecanismos de regulación y control sobre los que descansa el orden establecido, le permite prevalecer en medio de un desorden ocasional, sin implicar que se trata de una crisis. Esto quiere decir, que se puede producir la más desfavorable de las evoluciones,



pero mientras los principios y mecanismos que regulan y controlan ese orden existente, sigan siendo reconocidos y respetados como tales por los ciudadanos, los que gobiernan tendrán disponibles las herramientas necesarias para hacer los cambios que se requieren, pero sin tener que modificar o ajustar los principios y mecanismos que sustentan el orden establecido.

Por otra parte, también puede suceder una alteración observada en una sucesión de acontecimientos, puede estar dando cuenta de un desarreglo en el funcionamiento o la operación del sistema político, el económico o el social, que exija una intervención rápida

como tal. La consideran como una *situación crítica* e, incluso aquellos mejor equipados con instrumentos y tecnologías de análisis llegan a caracterizar la situación como una *coyuntura crítica*. Pero ambos, consideran que se trata de un desarreglo o una anomalía que puede sortear con éxito y, por tanto, de la que se puede salir. Pero en realidad, se trata de un estado de cosas que se va degradando hasta desbordar los propios mecanismos que sostienen el orden establecido y lo está llevando a su desaparición. Es lo que sucedió con la dirigencia política española, cuando cerca de miles de ciudadanos “indignados” se toman la plaza de la Puerta del Sol en Madrid, dando origen a uno de los movimientos más sorprendentes y fascinantes de la historia política reciente. Todo comienza con la invitación que se hace a través de las redes sociales, a la que en principio responden 50 indignados y a la que, poco a poco y gracias a lo que se llamó la “batalla semántica”⁷ que aclaró la naturaleza del movimiento, fueron respondiendo miles y miles de personas que querían hacerse partícipes de la iniciativa.

Pese a la magnitud política y al alcance global que fue alcanzando, ni el gobierno ni los dirigentes políticos españoles supieron entender los mensajes que a diario estaban enviando los que ahora se reconocían como indignados, ni las consecuencias que tendrían sobre el sistema político de ese país. Así, lejos



por parte de las autoridades que manejan el tema, sin que necesariamente implique un cambio en la naturaleza del orden existente, o ajustarse a unas nuevas condiciones que impone la vida en sociedad. Puede tratarse simplemente de un desarreglo que el mismo sistema tramita y resuelve, pero sin requerir de ningún cambio en las reglas de juego. En este caso se trata de una *coyuntura crítica*⁶, pero no de una crisis.

Finalmente, también sucede que hay situaciones o una cadena de acontecimientos que, teniendo todas las implicaciones del caso, pueden estar configurando una *crisis*, pero el conjunto de la sociedad o sus dirigentes no la perciben

de buscar un acercamiento para que tramitaran sus reivindicaciones por los canales institucionales, el gobierno, el parlamento, los partidos políticos e, inclusive, los medios de comunicación redujeron el tema a una forma de protesta que el gobierno utilizó para fustigar a la oposición y los opositores para atacar al gobierno. No se imaginaban que, de ese movimiento callejero emergería un partido político, llamado "Podemos", que resquebrajaría las bases del sistema político español y desataría una dinámica política que dejaría sin piso real a los partidos políticos de todas las tendencias en el país.⁸

Orden existente vs orden establecido: el proceso hacia la crisis

Hemos dicho que la afirmación central de toda la argumentación que hemos desarrollado establece que, en su real y más completo sentido, la noción de crisis está ligada a la noción de orden. Pero, ¿De qué manera una y otra están ligadas? ¿Dónde y cómo se estructura el amarre entre las dos nociones? ¿Qué tan estructural es el amarre? ¿Se trata de una relación de determinación? ¿Cuál es el alcance?

• La noción de orden establecido

Los Estados y las sociedades se desenvuelven en un orden acordado por todos y que se expresa en unas reglas de juego político e institucional. Es el marco



que ordena y regula las actividades de los individuos y sus organizaciones, que va desde la Constitución Política (que define las pautas que le confieren a una persona la condición de ciudadano y cómo ejerce esa ciudadanía, y rige el origen, funcionamiento y cambio de los poderes públicos en su relación con los ciudadanos), hasta las reglas de convivencia cotidiana que guían el diario transcurrir de las personas. Al orden resultante de esas reglas de juego, que se concreta en un determinado *régimen político*, le llamaremos el *orden establecido*.

En la medida en que todos los que hacen parte de ese Estado y de esa sociedad conocen, aceptan y practican esas reglas de juego, se dice que se trata de



No se imaginaban que, de ese movimiento callejero emergería un partido político, llamado "Podemos", que resquebrajaría las bases del sistema político español y desataría una dinámica política que dejaría sin piso real a los partidos políticos de todas las tendencias en el país



regímenes políticos altamente institucionalizados. Normalmente se trata de procesos que han tardado siglos en consolidarse y que llegan a constituir un complejo político e institucional de tal magnitud, que las reglas e instituciones formalizadas en constituciones y legislación auxiliar son las que rigen los comportamientos de todos⁹, en todo momento y lugar, de acuerdo con unos *patrones de regulación y control* de los comportamientos de los individuos y sus organizaciones.

Sin embargo, no en todos los países sucede lo mismo. Hay Estados y sociedades en las que *no todos* los que hacen parte *conocen, no todos aceptan y no todos practican* esas reglas de juego, o por lo menos un mínimo generalizado. Aquí se puede decir que sus regímenes políticos están *parcialmente institucionalizados*. Esto es, que al lado de las reglas e instituciones formales que ha establecido la democracia, se erigen y funcionan (paralelamente) unas reglas e instituciones *informales*, que hacen que no todos los comportamientos que están escritos en la constitución y las leyes, sean los que se acatan o se cumplen por todos los ciudadanos y sus organizaciones (públicas o privadas).

En este caso, los *patrones de regulación y control* que formalmente tiene el Estado para controlar los comportamientos de los ciudadanos, pierden fuerza o vigencia porque en su lugar emergen



otros patrones paralelos, que cumplen la misma función de regulación y control, pero conforme a unos parámetros distintos a los que definen la constitución y las leyes, responden a particularismos. Es decir, el término con el que O'Donnell engloba a, "diversas relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y *jeitos*, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas".¹⁰

Es la diferencia que, en términos de democracia, pone de presente Guillermo O'Donnell, cuando en su ensayo "Otra institucionalización": "Las democracias solían ser pocas, la mayoría ubicada en el cuadrante noroccidental del planeta. En las últimas décadas muchos países, entre los que existen importantes diferencias, se libraron de sus regímenes autoritarios. Algunos todavía mantienen regímenes autoritarios, aunque de tipo diferente de los del pasado, pues de tanto en tanto realizan elecciones. Otros países son claramente democráticos. Muchos más parecen ocupar una zona gris: exhiben ciertos parecidos de familia con las democracias de largo tiempo establecidas, pero carecen de alguno de sus atributos o parecen tener precario sustento. Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias 'incompletas' les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente"¹¹

• **La noción de orden existente (o el estado de cosas existente)**

Esa diferencia entre las democracias, pone de presente que ese *orden establecido*, que por ejemplo se observa en las constituciones políticas, no es el que necesariamente rige estrictamente todos los comportamientos de los individuos y los poderes públicos. Incluso en su propio interior, hay democracias que están altamente institucionalizadas, pero hay ciudadanos o instituciones que ocasionalmente pueden desatender ese *orden establecido*, pero que por la fuerza de la alta institucionalización se corrige de inmediato¹². Así las cosas, aún en los países más fuertemente institucionalizados, existe un margen de distancia que existe entre los comportamientos dictados por el *orden establecido* y los comportamientos que efectivamente siguen los individuos, de acuerdo con su interpretación de la constitución y las leyes y respetando el orden establecido. A ese orden resultante de los comportamientos de los individuos y las instituciones conforme a su interpretación del orden establecido, lo llamaremos el *orden existente* o el *estado de cosas existente*.

Si se define el *orden establecido*, como la manera como la constitución y las leyes han *dispuesto* las cosas, tanto desde el sitio que les corresponde como desde la manera como deben operar, de acuerdo a los principios, valores y tradiciones que rigen a una sociedad y un



Estado en concreto; y el *orden existente* o el *estado de cosas existente*, se entiende como la manera en que los ciudadanos y las instituciones *disponen* las cosas, en el sitio que les corresponde y la forma como deben operar, de acuerdo como *interpretan* los márgenes que les fija la constitución y las leyes, tendremos que siempre existirá una distancia entre el *orden establecido* y el *orden (estado)* de cosas existente. Y la distancia que se observe entre ellos, no solo dará cuenta de que tan institucionalizados o no estarán los regímenes políticos, sino que tanto se cumplen las reglas de juego establecidas y, por tanto, que tanto el orden establecido es real o debe cambiar.

Pero estos ordenes no son estáticos. Ni permanecen inmodificables a través del tiempo. Por el contrario, se trata de ordenes que están en permanente movimiento. Están expuestos a las tensiones y conflictos que generan la manera como los ciudadanos y las instituciones van evolucionando, y con ella las diferencias que van teniendo en su interpretación sobre cuales deben ser los comportamientos de cada uno, en las nuevas circunstancias. Esto significa, que el orden de cosas existente está siendo permanentemente sometido a presiones de cambio. Y si las reglas de juego del orden establecido puede tener la fuerza y la flexibilidad para ir absorbiendo estos cambios, el orden establecido se irá fortaleciendo con los nuevos comportamientos. Pero cuando

no los puede absorber, cuando se resiste a los cambios, su existencia como orden establecido se pone en peligro y la fuerza del orden de cosas existente se puede imponer sobre el establecido.



• **Significación y alcance de la crisis**

Si aceptamos que la crisis es ese *momento* en el que un paciente que ha llegado a una situación de complicación tal que, la acción que decida el médico lo lleva a sobrevivir o lo conduce a la muerte, se deben aceptar tres grandes implicaciones de esa afirmación. Primero, que cuando se habla de *momento*, no se trata de una foto que da cuenta de un instante o una situación. En realidad

ese *momento* es el producto y reflejo de todo lo ocurrido en el pasado. Es el resultado de una sucesión de eventos o acontecimientos, que ha llevado a que se agrave la enfermedad y se deteriore la condición del paciente. Segundo, que la decisión del médico debe estar fundada en comprender esa sucesión de eventos o acontecimientos, así como la posibilidad que tenga el enfermo de reaccionar al tratamiento al que se va a someter al paciente. Y tercero, que la disyuntiva entre vida o muerte supone que la crisis se produce solo en ese momento decisivo en el que cualquier decisión que se tome va a significar que el paciente se salva o desaparece.





Esto pone sobre la mesa la significación y el alcance del concepto de “crisis”. Esto es, en términos políticos, económicos o sociales, el punto de llegada de una sucesión de eventos o acontecimientos que llega a un momento en que el *estado de cosas* existente, exige del tomador de decisiones de una acción definitiva tan trascendente que puede significar el fin del orden establecido y el nacimiento de uno nuevo. Es decir, ese *momento* en el que la evolución de las cosas pone al orden establecido ante la disyuntiva de sobrevivir o desaparecer. Eso implica que los tomadores de decisión deben entender, no solamente la cadena de sucesos a la que llegó un cuerpo, en un punto específico de tiempo, sino también la sensibilidad de ese cuerpo a las decisiones que se van a tomar.



Se trata de un proceso que comienza con una *situación crítica*, que es aquella en la que, por distintas razones, una actividad o un sector de actividades sufre una alteración o un desarreglo que afecta su normal desenvolvimiento. Bien porque la bloquea o bien porque la dinamiza hasta un punto para el que no estaba preparado nadie. Se trata de una alteración o desarreglo que no va más allá del ámbito en que se produce, no afecta el estado de cosas existente, ni mucho menos el orden establecido. Sin embargo, si no es adecuada y oportuna el tratamiento del desarreglo o la alteración, los problemas de funcionamiento pueden llegar a expandirse de tal manera que llegan a afectar o alterar otras actividades y sectores. Cuando se llega a este punto, es decir que afectó o alteró

la normalidad de otras actividades o sectores, se puede decir que se llegó a una *coyuntura crítica*. Es decir, la circunstancia en que los desarreglos en una actividad o sector, se han expandido más allá de su propio horizonte sectorial, para alterar a otros que antes parecían distantes o con los que no estaban conectados, se dice que es una coyuntura crítica, en la medida en que se trata de una alteración o desarreglo que llegó a un punto tan trascendente, que comienza a afectar el estado de cosas existente, aunque sin llegar a poner en cuestión el orden establecido.

No obstante, si las coyunturas críticas no son debidamente tratadas, el riesgo de que se expanda y comience a ejercer presión sobre el orden establecido es para considerarlo. Esto significa que, en la medida en que la transformación o cambio que se va presentando en el *estado de cosas existente* en un momento del tiempo (que no es solamente un momento, sino el producto y el reflejo de todo lo que ha venido ocurriendo en el pasado), en la medida en que se va profundizando, va forzando una transformación o cambio del orden establecido, en ese momento, estamos ante una crisis.



La especificidad de las crisis políticas: el gobernante, el poder y la política

Cuando en una organización social explota un problema o se gesta un cambio (no necesariamente problemático), o ocurre un evento inesperado que altera las expectativas de futuro de una sociedad



La resolución de una crisis exige la doble conjunción de la capacidad de acción (que es el poder) y una idea clara sobre dónde actuar (que es la política)



o una actividad especialmente sensible o relevante para todos, se activa una fuerte presión por parte de los que se ven afectados que los lleva a recurrir al *gobernante* en busca de protección y de una solución. Y acuden a él porque, en términos de *Hobbes*, es aquel quien, “detenta el poder supremo, el que distribuye recompensas y castigos y sostiene al Estado como una totalidad cimentada gracias a su unidad política” ... “él es quien convierte [... al Estado ...] en algo parecido al Leviatán de quien Dios consideraba que no tenía igual entre los poderes terrenales” ... [que debe enfrentar y desarmar al]... “Behemot”, que representa la fuerza de la anarquía, la rebelión y las enemistades intestinas” ... [a

las que] debe “someter y obligar a vivir en paz” ... “La superimposición del Leviatán sobre el Behemot, no es un acto singular y definitivo, sino que es más bien una función que debe realizarse de forma diligente y permanente, sin interrupción”.¹³

• **El papel del poder y de la política**

Para realizar esa tarea el gobernante está dotado de dos atributos claves: *el poder y la política*. Esto es, por una parte, la *capacidad de decisión y de mando*, que le permite no solo tomar determinaciones o resolver definitivamente los asuntos que se le plantean, sino también disponer la manera cómo se deben resolver estos asuntos. Es la definición más simple y precisa de lo que se denomina como *poder*. Y, por otra, está dotado de la capacidad para influir (o determinar) el curso que sigue el conjunto de interacciones, en torno del cual se activan y movilizan los intereses, las racionalidades y las emociones de todos aquellos individuos y organizaciones que gravitan alrededor de las estructuras y relaciones de poder en que están configuradas la sociedad y el Estado. Es decir, *la política*. Por tanto, mientras que el poder se entiende como “la capacidad de hacer y terminar las cosas”, la política se define como “la capacidad de decidir qué cosas se deben hacer y cuando hacerlas”.¹⁴

La cuestión central está en afirmar que la estabilidad, el orden y la prosperidad de las sociedades y los Estados están determinados por la manera cómo, en la conducción del Estado y de la sociedad, el gobernante logra armonizar el poder y la política. Es decir, sincronizar las *formas institucionales del gobierno* con las que se logra hacer lo que se quiere (el poder), con el *modo de gobernar*, que es



el que define qué hacer, cuando y dónde (la política). Se trata de sacar el máximo provecho que ofrecen el poder que confieren las instituciones para hacer y terminar cosas, y la *fuerza legítima* que le dan los ciudadanos para propiciar alianzas, acuerdos o consensos entre los que gobierna, de manera que pueda movilizar a la sociedad y al propio Estado, en torno a la dirección que se debe seguir y los objetivos que se deben alcanzar.

Volviendo a las metáforas hobbesianas, para que el *Leviatán* tenga la capacidad para enfrentar, desarmar y someter al *Behemot* “de forma diligente y permanente, sin interrupción”, es preciso que, como condición imprescindible, el gobernante armonice poder y política. Es evidente que, en sentido contrario, cuando el poder y la política se separan el Leviatán pierde su capacidad de sometimiento, quedando a expensas de la fuerza que pueda ejercer el *Behemot*, e incluso derrotarlo.

En reflexión sobre la crisis, el sociólogo polaco Zygmunt Bauman afirmaba que cuando un gobernante habla de una crisis o una situación crítica, no solo está transmitiendo una sensación de incertidumbre, de ignorancia con respecto a la dirección que habrán de tomar los acontecimientos, también está haciendo explícita una necesidad de actuar. Es decir, de dimensionar el problema, seleccionar las medidas correctas para resolverlo, y decidir cómo aplicarlas. Esto es utilizar

su capacidad de decisión y de mando, no solo para tomar las determinaciones que se requieren y resolver definitivamente sobre los asuntos que se le plantean, sino también disponer la manera cómo se solucionan estos asuntos.

Pero esa capacidad, por sí sola, no resulta suficiente. También debe estar dotada de la competencia para intervenir en la política, es decir, en el sistema que rige las interacciones en torno del cual se activan y movilizan los intereses, las racionalidades y las emociones políticas de todos aquellos individuos y organizaciones que gravitan en torno a las estructuras y relaciones de poder en que está configurado el Estado.



Así, la resolución de una crisis exige la doble conjunción de la capacidad de acción (que es el poder) y una idea clara sobre dónde actuar (que es la política); esto se convierte en el eje crucial a través del cual la conjunción entre poder y política va a conducir a una situación en la que el gobierno puede asumir y mantener de manera estable, su capacidad para llegar a acuerdos de manera que garantice una situación de auge y provecho para (al menos) una mayoría¹⁵.

Pero en cambio, si no se logra la conjunción, la consecuente separación entre poder y política termina siendo condición ineludible para el desatamiento y la pérdida de control de una crisis:



El divorcio entre poder y política, provoca una "ausencia de la agencia o capacidad de acción" necesaria para hacer aquello que toda crisis exige por definición: elegir un modo de proceder y aplicar la terapia indicada para seguir el camino que se ha escogido.

Con esta consideración Bauman no solo establece un parámetro fundamental para enfrentar una crisis, también –y, sobre todo– pone en evidencia la particular especificidad que rige a los regímenes políticos en el desatamiento y resolución de las crisis. Ni en todos los regímenes, ni en todas las sociedades hay la disposición para actuar, para enfrentar una situación crítica, ni tampoco para acordar una solución a la crisis: "Da la sensación de que esa capacidad de acción insuficiente seguirá paralizando la búsqueda de una solución viable hasta que el poder y la política (hoy divorciados) vuelvan a maridarse. También da la impresión, sin embargo, de que, en las actuales condiciones de interdependencia global, ese matrimonio resulta difícilmente concebible dentro de un único Estado, por grande y rico en recursos que sea"¹⁶.

• Las crisis políticas: entre el poder sin política...

Si se acepta la afirmación de que la armonización entre poder y política resulta imprescindible para propiciar y mantener un orden estable y próspero, es



evidente que también se debe aceptar la otra cara de la moneda: que la desconexión entre el poder y la política, tendrá como consecuencia el desorden, la incertidumbre, la ruina y, por tanto, la búsqueda de un nuevo orden.

Pero el problema no está en el proceso de degradación de un Estado y una sociedad, que está dando cuenta la crisis. No, la crisis está dando cuenta de una fractura entre el poder y la política que es necesario reparar. Y ahí, la realidad es una: en la construcción y consolidación del orden o en la puesta en marcha de un proyecto político, el poder del gobernante por sí solo es insuficiente. Por poderoso que parezca, es una tarea que no puede hacer solo. Por lo menos necesita que los gobernados estén convencidos de la importancia de su labor, y compartan o no, la dirección que se está siguiendo y los objetivos que se han previsto, le confieran la legitimidad requerida para sacarla adelante. Y aún más, que si comparten la trayectoria y los objetivos, lo hagan por su propia convicción. Y si hay quienes no la comparten, pues que no cesen en su tarea de controlar los resultados y encender las alarmas cuando la trayectoria se pueda desviar.

Como se observa, no es un ejercicio del poder por la fuerza, es una labor que solo es posible mediante el *ejercicio de la política*. Esto es, el ejercicio de la deliberación, de la puesta a prueba de las creencias, del convencimiento sobre la mejor alternativa, como base de las alianzas, los



El divorcio entre poder y política, provoca una 'ausencia de la agencia o capacidad de acción' necesaria para hacer aquello que toda crisis exige por definición: elegir un modo de proceder y aplicar la terapia indicada para seguir el camino que se ha escogido



acuerdos y los consensos que se logren en torno a la trayectoria que se quiere seguir y los objetivos que se pretenden lograr y el control político como actividad.

Puesto en éstos términos, el orden que se va construyendo no puede ser distinto de un orden democrático, que al tener cerca a los gobernados busca que sea estable y próspero. Es el orden en que la sincronía con la política, le permite al poder alcanzar su más alto nivel de exigencia. Como afirma Byung-Chul Han,

"Es un signo de poder superior cuando el súbdito quiere expresamente, por sí mismo, lo que quiere el soberano, cuando el súbdito obedece a la voluntad del soberano *como si fuera la suya propia*, o incluso *la anticipa*. Al fin y al cabo,



eso que el súbdito *haría de todos modos*" ... "Lo decisivo es *cómo se motiva una acción*. La frase que expresa la presencia en el espacio de un poder superior no es 'de todos modos tengo que hacerlo', sino 'quiero'¹⁷

Pero no se trata de un orden gobernado por ideal democrático en el que la demanda de obediencia del poder encuentra una respuesta perfecta por parte de la política. No se trata de un proceso exento de traumatismos, tensiones y conflictos. Como se sabe, "para el ejercicio del poder político, se necesita un aparato *organizado* de poder hecho de instituciones"¹⁸. Y la operación de ese aparato siempre implica transferencia de poder del gobernante a quienes manejan el aparato en los niveles inferiores, hasta llegar a la escala más desagregada en el territorio. Pero ese aparato no necesariamente actúa, ni la transferencia de poder se produce bajo la unidad y el control del gobernante. Por su magnitud, siempre habrá segmentos que escaparán a su mando, por lo que el riesgo de dispersión del poder está presente. Bien porque será ejercido por otras fuerzas no conocidas y en función de otros intereses y fines, o bien porque simplemente se desperdicia en el vacío institucional.

El riesgo es mucho mayor cuando aumentan las escalas: entre más grande sea el poder, más grande será el aparato y enorme el riesgo de que su poder se desvanezca. Como argumenta el propio



Han, “cuanto más poder tenga el soberano, tanto más requerirá, por ejemplo, del consejo y la colaboración de los subordinados. Podrá mandar mucho, pero a causa de la creciente complejidad, el poder fáctico del gobernante se transmitirá a sus consejeros, que le dirán que es lo que debe mandar. Las múltiples dependencias del soberano pasan a ser fuentes de poder para los subordinados que conducen a una *dispersión estructural del poder*”.¹⁹

En este escenario, la política cumple otra función crucial. Se convierte en el mando a distancia con el que el gobernante logra mantener la unidad y el control sobre el aparato de poder que gobierna. Bien porque integra o articula esas fuerzas desconocidas que operan en los niveles más próximos al territorio, o bien porque propicia las condiciones para que no haya vacíos de poder institucional en el despliegue del aparato en el territorio.

Pero, ¿Qué sucede cuando, por cualquier razón, el gobernante no logra armonizar poder y política, o se interrumpen los circuitos que conectan uno y otra? La primera respuesta que se podría dar es que el proyecto del gobernante se va a debilitar. Bien porque no logra mantener la unidad y el control sobre todo el aparato de poder, permitiendo la aparición de unas zonas “libres y autónomas” desde donde se gobierna de manera discrecional, o bien porque

no logra movilizar en su favor las fuerzas políticas y sociales necesarias para viabilizar sus acciones de gobierno. Pero esa respuesta es una obviedad.

Una segunda respuesta, está de fondo a esa pregunta, es que la separación o, más precisamente, fractura entre el poder y la política trae como consecuencia que el poder pierda su *esencia* y cambie su *naturaleza*, afectando la esencia y naturaleza misma del orden que está gestando y que de él depende. Me explico. Si nos mantenemos en el escenario que estábamos analizando, en el que la unidad entre poder y política está estructurado en torno a la libertad y no a la coerción, tendremos un orden en el que la política le confiere libertad al ejercicio del poder. Como se deduce de la teoría de Luhmann, gobernante y gobernados deben contar con alternativas para actuar. Para el gobernante, porque aún viéndose forzado a tomar una decisión, debe tener la libertad para considerar varias alternativas en las que pueda escoger²⁰. De la misma manera, los gobernados deben contar con alternativas para acatar una medida o asumir un determinado comportamiento decidido por el gobierno²¹. En ese sentido, la política asume el papel de una gran instancia



intermediaria entre gobernante y gobernados. El argumento es de tal potencia que, como afirma Han, “quien quiera obtener un poder absoluto no tendrá que hacer uso de la violencia, sino de la libertad del otro. Ese poder absoluto se habrá alcanzado en el momento en que la libertad y el sometimiento coincidan del todo”.²²

Hasta aquí, es evidente que la manera como se produce la articulación entre poder y política, es la que determina el tipo de orden que el gobernante está forjando, así como la estabilidad de los acuerdos que lo sostienen y la prosperidad que trae a los gobernados.

Ahora, cuando el poder se desconecta de la política, es decir se queda sin ese intermediario que permite un mutuo reconocimiento, se producen dos grandes consecuencias. La primera, está en que el ejercicio del poder se vacía de libertad para llenarse de coerción. Ya no se trata de convencer al otro sobre las bondades o la conveniencia del argumento o de lo que se está haciendo. Se trata de imponer las decisiones o las acciones del gobernante, contra la voluntad de los gobernados. Se trata de hacer valer el poder como mecanismo de acatamiento del orden establecido. Un orden que

“
Por tanto,
el poder sin
política, nunca
será nada
distinto al
ejercicio de la
fuerza bruta,
del recurso
sistemático a la
coerción
”

neutraliza la voluntad de los gobernados, en la medida en que el gobernado “tiene que amoldarse de todas formas a la voluntad del soberano”.²³

Pero, paradójicamente, la desaparición de la intermediación de la política no implica que el poder del gobernante creciera tanto como quisieran quienes los detentan. Al contrario, lejos de aumentar su capacidad, el poder se va disminuyendo hasta quedar reducida a lo que reprime.²⁴

Por tanto, el poder sin política, nunca será nada distinto al ejercicio de la *fuerza bruta*, del recurso sistemático a la coerción. Y con ella no es posible construir nada distinto a un orden de la fuerza; la estabilidad de la violencia y la prosperidad de los que oprimen. Esto es, un poder cada vez más degradado que, para hacerse sentir, debe recurrir a la violencia, pero ahí ya no hay opción de futuro. Como sentencia Han, “Un poder superior es aquel que configura el futuro del otro, y no aquel que lo bloquea”.²⁵

... Y la política sin poder

La desconexión entre el poder y la política, no afecta solamente al ejercicio del poder. También desata una serie de tensiones y conflictos que menoscaban la política, y alteran el conjunto de relaciones políticas y sociales, así como el funcionamiento de las estructuras de poder. La pérdida de capacidad para movilizar a los gobernados, por parte del gobernante,



hace que la política –al desconectarse del poder– se desplace hacia zonas desconocidas y difusas para todos. Lejos de mantenerse como intermediaria entre gobernantes y gobernados, en los procesos de deliberación, decisión y control político, sobre la trayectoria de la acción gubernamental y los objetivos que se buscan, son desplazados de la arena



pública, para dejar reducida la política al limitado espacio de la acción electoral de los partidos políticos o de las formas organizacionales que surgen en sustitución de ellos, especialmente para la elección de los dignatarios en los gobiernos territoriales.

Pero la separación no se produce al vacío. El discurso de la anti-política,



irrumpe convertido en la máxima expresión de un divorcio entre el poder y la política, para ubicarse como el nuevo centro de las preocupaciones públicas. Es la fuerza que descalifica, señala, acusa y condena, sin fórmula de juicio. La extendida sentencia de que “la política es sucia”, sirve como argumento irrefutable de su destierro.

Sin la intermediación de la política entre gobernantes y gobernados, los espacios y los procesos de la política que antes resultaban sustantivos para el ejercicio del poder (deliberación, la puesta a prueba de las creencias, los controles, las alianzas, los acuerdos o los consensos), en las nuevas condiciones, se quedan sin piso. Pierden su razón de ser. La deliberación política sobre la trayectoria que sigue el gobierno, es sustituida por la discusión técnica sobre los problemas más inmediatos que tienen las comunidades. La acción deliberativa de los partidos es reemplazada por organizaciones comunitarias que emergen como las nuevas intermediarias entre el gobernante y los gobernados, en el señalamiento de las prioridades de la inversión pública. Los ciudadanos cuentan no por su condición política, sino por el papel funcional que debe desempeñar (vecino, usuario de servicios públicos, miembro de la junta comunal o del consejo de padres del colegio de sus hijos). Se les convoca en la solución del problema, no porque el Estado lo vaya a

resolver, sino porque el ciudadano (que cumple una función) es el nuevo responsable de resolver sus problemas. Como es parte del problema, también debe ser parte de la solución.

La afirmación de Etienne Balibar sobre la anti-política, permite ilustrar la que se constituye en la segunda gran



consecuencia de la separación entre poder y política: “La anti-política garantiza la continuación del juego político entre partidos, pero la vacía de significación social, ya que el ciudadano se ve obligado a cuidar de su propio bienestar: ‘el Estado dirige y controla sus súbditos, sin responsabilizarse de ellos’”²⁶

1. Apartes del Libro “Entre el poder sin política y la política sin poder”. Las crisis políticas en América Latina, que publicará el Fondo de Cultura Económica en próximos días.
2. Una interesante visión al respecto la proporciona los artículos de Leticia Salomón sobre “indignación y crisis política en Honduras; Alejandro Grimson en “Argentina y sus crisis”; Ronny Viales y Davis Díaz, en Costa Rica y los pactos multclasistas. La reforma al Código Procesal Laboral (2015-2017)” y, especialmente, Blanca Ruiz, con “Los memes: una respuesta popular y humorística ante la crisis mexicana”, compilados todos en el número especial de la revista Nueva Sociedad, América Latina: respuestas populares frente a la crisis, número 273, enero-febrero 2018. Disponible en <https://nuso.org/revista/273/america-latina-respuestas-populares-la-crisis/>
3. En las páginas de publicidad de los insumos para la fotografía, el D-76 se promocionaba como “un revelador clásico de películas en blanco y negro multiuso. Proporciona una velocidad de emulsión completa y un excelente detalle de sombra con un contraste normal, y produce grano fino con una variedad de películas en blanco y negro”. Ver <https://www.fotografiaanalogica.com/producto/revelador-d-76/>
4. Ver, Karl Slaikeu, Intervención en Crisis. Manual para práctica e Investigación, en https://www.academia.edu/36888517/INTERVENCION%20EN%20CRISIS_Manual_para_practica_e_investigacion%20B3n_El_manual_moderno
5. Para Slaikeu, afirma que para salir de la crisis o para hundirse en ella, hay 3 posibilidades: 1) Regresar al nivel de operación inmediatamente anterior; 2) Desarrollar nuevos recursos que permitan una adaptación más sofisticada y eficiente hacia la vida; o 3) la Desadaptación. Ver, Karl Slaikeu, Intervención en Crisis, op.cit
6. La Real Academia de la Lengua define una coyuntura como una combinación de factores y circunstancias

7. En su análisis, para José Ignacio Wert la mayor parte del éxito alcanzado por el movimiento de los “indignados de Perta del Sol” radica en que sus promotores lograron ganar la “batalla semántica”, que consistía en dejar claro cuales eran sus propósitos. Para Wert, la semántica “es la batalla en la que los indignados se han impuesto por goleada tiene una cuádruple dimensión. La primera es la de centrar el punto de vista en su razón de ser, la indignación. ¿Hay algo más natural que indignarse con el curso de las cosas? ¿Quién no está indignado? La segunda, poner el acento en los que no son. No son políticos ni son sindicalistas, dos categorías profesionales denostadas, que viven sus horas más bajas en el aprecio popular. La tercera, llamar la atención sobre lo que no quieren: no quieren recortes sociales, no quieren que la crisis la paguen quienes no son responsables de ella, no quieren políticos corruptos, ni privilegiados, ni encastados. El cuarto pilar es el método: la protesta pacífica, no son violentos”. https://elpais.com/diario/2011/06/30/opinion/1309384811_850215.html
8. En su ensayo, “La ola Podemos”, Boaventura Dos Santos, afirma que “Podemos es el resultado final de un proceso de aprendizaje originado en el Sur y que ha conseguido canalizar la indignación que corría por las calles de España. Es un nuevo tipo de partido, un movimiento partido, o más bien un partido-movimiento, basado en las siguientes ideas: las personas no están hartas de la política, solo están hartas de este tipo de política; la gran mayoría de los ciudadanos no se sienten políticamente movilizada, en vez de salir a la calle a manifestarse se queda en casa, llena de rabia y simpatizando con los manifestantes; el activismo político es importante, pero la política llama a la participación de los ciudadanos no necesariamente “activos políticamente”; ser un miembro de la clase política es inevitablemente una condición temporal, que impide ganar más que el

Es la política sin poder. Es el orden en que el Estado se va desentendiendo de sus obligaciones con los ciudadanos. Las tareas, cuando no se delegan en órganos locales de atención inmediata, de carácter comunitario, simplemente desaparecen. Los espacios de participación y decisión social tienden a reducirse allí



en donde tienen problemas que se pueden estudiar y resolver localmente. No se discute sobre los asuntos macro de la política, la economía o el bienestar. Mucho menos, los que ponen en cuestión el orden existente. Se discuten los problemas locales, lo que la gente necesita en lo inmediato, no en el futuro.

9. Es la base de la argumentación planteada por Guillermo O'Donnell, que está en la base de su propuesta teórica y metodológica para abordar la especificidad de la democracia y las instituciones democráticas en América Latina. Ver O'DONNELL, Guillermo, Otra institucionalización, revista Política y Gobierno, CIDE, México, número 2, segundo semestre de 1996, 1pág. 226. Disponible <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814>
10. O'DONNELL, Guillermo, Otra institucionalización, op. cit, pág. 233
11. O'DONNELL, Guillermo, Otra institucionalización, op. cit, pág. 219
12. En los casos de los países con institucionalización incompleta, esas desatenciones o quebrantamientos de lo establecido no se corrigen de inmediato y muchas veces, al contrario, se consolidan configurando eso que O'Donnell caracteriza como la “otra institucionalización”. Ver, O'DONNELL, Guillermo, Otra institucionalización, op. cit, pág. 231 y ss
13. Citado por BAUMAN, Zygmunt, en BAUMAN Zygmunt y BORDONI Carlo, Estado de crisis, Barcelona Editorial Paidós, 2016, págs. 62 y 63

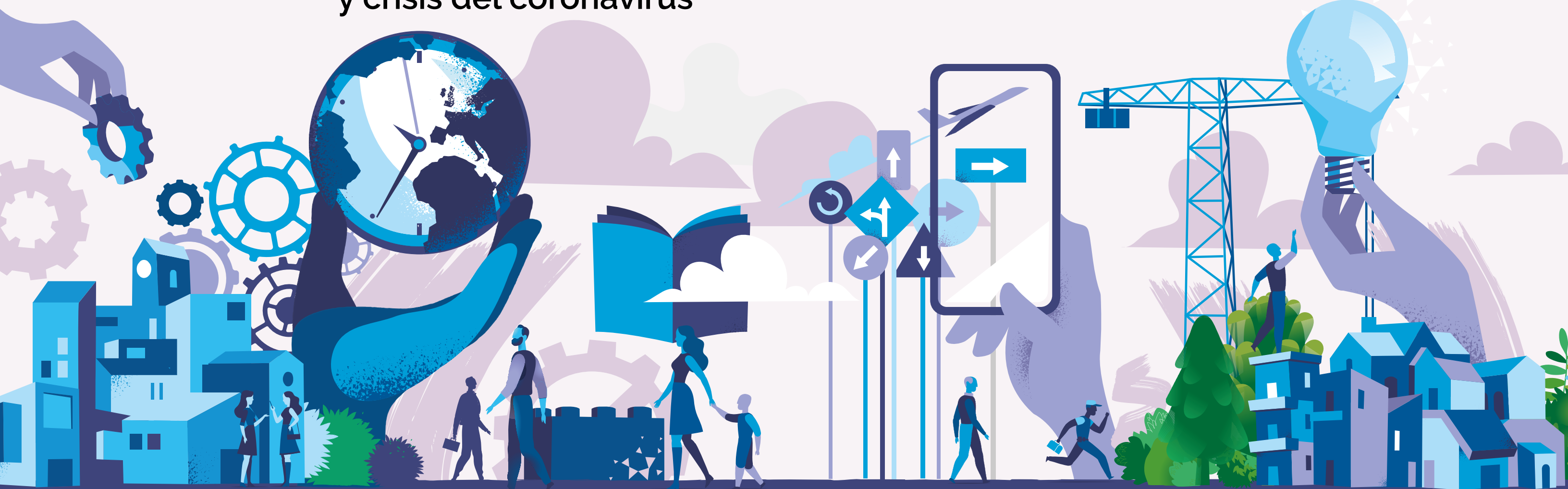
14. Es la idea central de BAUMAN Zygmunt y BORDONI Carlo, Estado de crisis, op. cit., pág 19
15. BAUMAN Zygmunt, en BAUMAN Zygmunt y BORDONI Carlo, Estado de crisis, op. cit. Págs 22 y 23
16. BAUMAN, Zygmunt, Estado de... op cit. 45
17. HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, Editorial Herder, Serie Pensamiento Herder, 5ª impresión pág. 12 y 13
18. HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág. 117
19. Dice Han que “persiste con fuerza la opinión de que el poder excluye la libertad. Pero no es esto lo que sucede. El poder del yo logra su nivel máximo precisamente en la constelación en la que el otro se amolda voluntariamente a su voluntad”, HAN, Byung-Chul, Sobre el poder, op. cit. Pág. 17
20. HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág.23
21. Luhmann afirma que “El poder del soberano es mayor si, para imponer su dominio, puede escoger entre decisiones más numerosas y más heterogéneas, y a su vez es mayor si puede hacerlo frente a una parte que, a su vez, posee alternativas más numerosas y más heterogéneas. El poder se incrementa con las libertades de ambas partes: por ejemplo, crece en una sociedad en la medida en que ella genera alternativas”, citado por HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág.27
22. HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág. 7
23. Para Niklas Luhmann, la función del poder consiste “en asegurar las posibles concatenaciones de los efectos con independencia de la voluntad de quien actúa sometido al poder, tanto como si quiere como si no. La causalidad del poder consiste en neutralizar la voluntad del súbdito, no forzosamente en vencerla”, citado por HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág. 12
24. Afirmación de FOUCAULT, Michel, en su reflexión sobre los dispositivos del poder, citado por HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág.54
25. HAN, Byung-Chul, Sobre el Poder, op. Cit. Pág. 14
26. BALIBAR Etienne, Cittadinanza, trad. Italiana de F. Grillenzoni, Bollati, Boringhieri, 2012. Citado por BORDONI Carlo, en Estado de Crisis, op cit. Pág 29

Los retos de la administración pública:

innovación, inteligencia artificial, reinventar la burocracia, ética pública y crisis del coronavirus

POR: CARLES RAMIÓ

Catedrático en Ciencia Política y Administración de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España). Especialista en gestión pública, ha publicado 19 libros y 150 artículos sobre la materia



1. Innovación en la gestión pública: gestión del conocimiento, inteligencia colectiva e inteligencia artificial en la administración pública

Existe en el acervo popular la percepción de que la administración pública y la innovación son casi un oxímoron. Conceptualmente incompatibles. Se considera que la innovación es una característica inherente al sector privado pero muy lejana a la gestión pública. La capacidad de innovación suele asociarse con las empresas ubicadas en contextos flexibles y dinámicos. Esta apreciación no es del todo cierta ya que las administraciones públicas son también agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a la sociedad en función de sus nuevas demandas y necesidades. Además, los empleados públicos tienen un elevado nivel profesional que los hace totalmente permeables a la innovación. Es, por tanto, una evidencia que las administraciones públicas poseen una enorme capacidad potencial y real de innovación. La literatura especializada así lo reconoce: todas las disrupciones y cambios de paradigma experimentados durante las últimas décadas ocasionadas por las innovaciones tecnológicas y los avances científicos han sido posibles gracias a la participación decisiva de alguna institución pública (Mazzucato, 2014 y 2015).



De todos modos, aunque los organismos públicos posean las condiciones necesarias para poder ser innovadores no todos realmente lo son ya que hay también factores reactivos que dificultan la capacidad de innovación. En muchas ocasiones, las dinámicas e inercias organizativas, los sistemas de gestión de recursos humanos, las relaciones laborales y una cultura administrativa conservadora e inercial dificultan las capacidades potenciales de innovación y creación de nuevo valor público. Sirva como ejemplo de la fuerza de estas tensiones conservadoras e inmovilistas las



dificultades para acometer auténticas reformas administrativas en los países de la región.

Por tanto, es honesto reconocer que nuestras administraciones públicas todavía podrían ser más innovadoras en sus políticas y en la prestación de servicios públicos. Por otra parte, el gran déficit de las instituciones públicas es que tienen serias dificultades para innovar los ingredientes internos de sus diseños institucionales y organizativos. La innovación en sus mecanismos internos de toma de decisiones y de gestión es la gran asignatura pendiente.

El concepto de innovación tiene un carácter elástico y ambiguo. En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la administración pública tiene que anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-administración se transforme y que la administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos. De esta definición puede desprenderse que el concepto de innovación va cambiando en función de los retos de cada momento temporal. La pregunta clave sería la siguiente: ¿a qué retos de innovación tienen que enfrentarse las administraciones públicas durante la próxima década (2020-2030)? La respuesta no puede ser otra que diseñar administraciones inteligentes de la mano de dos estrategias e ingredientes fundamentales: por una parte, la renovación organizativa de la mano de la gestión del conocimiento y de la inteligencia colectiva y, por otra parte, la renovación tecnológica vinculada a la inteligencia artificial y la robótica. La innovación inteligente no solo debería contribuir a adaptarse a los cambios de las necesidades sociales sino también anticiparse para poder esquivar proactivamente potenciales desigualdades sociales. La innovación pública inteligente no debería limitarse a innovaciones superficiales e incrementalistas sino también ejercer



Existe en el acervo popular la percepción de que la administración pública y la innovación son casi un oxímoron. Conceptualmente incompatibles. Esta apreciación no es del todo cierta ya que las administraciones públicas son también agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a la sociedad en función de sus nuevas demandas y necesidades



de catalizador de innovaciones profundas y disruptivas en la creación de valor público. La inteligencia institucional va a ser un ingrediente imprescindible para que nuestros países avancen de manera decidida en los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 promovida por la ONU.

Durante la última década el mundo ha experimentado unas transformaciones muy profundas a nivel tecnológico, económico, social y político. Las administraciones públicas no pueden quedar al margen de estas novedades. Estamos en los inicios de la denominada revolución 4.0 de la mano de la inteligencia artificial y la robótica. Bajo ningún concepto las administraciones públicas pueden ubicarse extramuros de esta transformación que será profunda e incluso disruptiva. La revolución 4.0 no puede ser



liderada solo por el sector privado, con su propia lógica y sus valores. Es necesario que la administración pública colidiera este proceso para introducir en el sistema valores públicos e ingredientes propios para mejorar su función de preservar el bien común y el interés general.

Pero hay que tener presente que la tecnología es solo un instrumento y que para su optimización es imprescindible que la administración pública renueve y transforme conceptos y paradigmas. Es un error habitual canalizar la innovación de la gestión pública solo por la vía de la renovación tecnológica. La innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios y las arquitecturas institucionales en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público. Por tanto,

la innovación exige un gran conocimiento de la situación actual en materia de políticas, servicios públicos y mecanismos de gestión a modo de diagnóstico y repensar la actividad (el qué) y la operativa de gestión (el cómo) de una nueva manera en función de los profundos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos. En este sentido, consideramos que para poder innovar son necesarios dos ingredientes: por una parte, un posicionamiento proactivo, de prospectiva estratégica (posibles escenarios de futuro y mapeo de riesgos) por parte de las instituciones públicas. Por otro lado, impulsar sistemas que estimulen el pensamiento crítico y creativo de los empleados públicos por la vía de mecanismos que incentiven la inteligencia colectiva (gestión del conocimiento) (Rey, 2017).



Siempre ha habido gestión del conocimiento en el sector público con fundamento en los saberes de la época. La novedad ahora consiste en que los conocimientos que se generan y emplean para la producción de los bienes y servicios públicos son mediados tecnológicamente: se sustentan en datos que se producen, acopian, reguardan, combinan y procesan mediante el empleo de tecnologías digitales que constituyen la materia para elaborar prospecciones de problemas sociales que son más precisas y empíricamente fundadas. El objetivo último de la gestión del conocimiento es contribuir a estrechar la brecha institucional entre lo que el gobierno hace y logra empíricamente y lo que normativamente debería hacer y lograr. Las decisiones públicas no pueden ser eficaces a menos que se sustenten en el conocimiento. (Aguilar, 2020).



La inteligencia artificial y la robótica pueden constituir una gran oportunidad para reposicionar conceptualmente los distintos modelos de gestión de la administración pública (burocrática, gerencial y de gobernanza) y lograr procesos y resultados más eficaces y más eficientes. Mantener, mejorar e incrementar los servicios públicos alcanzando la sostenibilidad económica es uno de las potencialidades más relevantes de la renovación tecnológica en las instituciones públicas. Para su implantación hay que superar las resistencias de carácter corporativo y sindical que pueden generar una falta de motivación e intensidad política en esta transformación. Para ello hay que establecer dos relatos: por una parte, la administración pública no puede quedar al margen ni demorar esta transformación y ceder la agenda en exclusiva al sector privado. Por otra parte, será inevitable que un importante volumen de puestos y efectivos de personal sean innecesarios debido a la implantación de la inteligencia artificial y la robótica y, a cambio, se van a generar nuevos perfiles profesionales con nuevos talentos que habrá que saber captar y seleccionar de una manera distinta a la tradicional. Este proceso de cambio en el ámbito público no tiene porqué ser dramático ya que debería canalizarse de manera natural por el proceso natural de renovación generacional de la administración (jubilaciones) y diseñando un modelo de



gestión de personas más flexible que facilite la migración de los puestos de trabajo obsoletos hacia nuevos y nuevas responsabilidades. Proactividad, flexibilidad y reciclaje deben ser los instrumentos fundamentales y descartando la posibilidad de expulsar del sistema a los actuales efectivos de personal.

Finalmente, la inteligencia artificial y la robótica van a alterar los mecanismos

mediante una mayor productividad. Pero la clave va a residir en identificar las actividades y sectores que pueden crear más valor y el ámbito público es un sector netamente creador de valor (Mazzucato, 2018). Con la inteligencia artificial los activos intangibles (por ejemplo, los algoritmos) tienen un valor de mercado superior al de los tangibles, y esto genera al menos dos derivadas: por una parte, el aumento en la desigualdad económica (porque la brecha entre salarios se amplía dependiendo del nivel de educación de las personas). Por otra parte, la existencia de mercados cada vez menos competitivos y cada vez más monopólicos. Ambas implicaciones parecen difíciles de revertir es donde la política pública debe tener un rol muy activo como agente regulador (Haskel y Westlake, 2018).

2. La burocracia: origen y destino

El término burocracia es esencial en el estudio de la administración pública. Se trata de un concepto polémico y nada pacífico que posee dos significados totalmente contrapuestos. Por una parte, un sentido positivo vinculado a lograr la neutralidad, eficacia y eficiencia de las instituciones públicas que es atribuible a Max Weber. Por otra parte, una visión negativa y con connotaciones peyorativas tanto anteriores como posteriores a las aportaciones de Weber. El término burocracia



de relación entre el Estado y el mercado, entre el ámbito público y las empresas privadas. Por ello la administración pública debe transformar su modelo de gobernanza, estimular los partenariados público-privados, y potenciar su función reguladora para defender los derechos de la ciudadanía ante el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico. El sector privado asocia la tecnología al crecimiento

procede de la lengua francesa *bureaucratie*, y este de *bureau*: oficina o escritorio y *-cratie*, *-cracia*: gobierno. Los inicios de este concepto tienen una connotación negativa tanto a nivel intelectual como popular. El primer momento en el que se utiliza el término burocracia viene de la mano del economista francés Vicent de Gournay como una crítica a las políticas practicadas por la monarquía absoluta a mediados del siglo XVIII. La esencia del concepto es de desaprobación ya que se asocia a un modelo de organización de los poderes públicos y de sus empleados



no como una forma de defender el interés público sino como un sistema patrimonialista, en beneficio de determinados empleados públicos, para ejercer el poder y beneficiarse del mismo. A partir de este momento se establece un debate intelectual instalado en la gran paradoja que persigue al concepto burocracia: la necesidad de buscar un modelo de organización racional y eficaz tanto para las instituciones públicas como para las privadas (Smith, Stuart Mill y Compté) pero que puede, también, generar externalidades negativas (Marx y Engels).



La concepción de burocracia en su dimensión moderna y más relevante la aporta Max Weber en su obra *Economía y Sociedad* (1921). Para Weber el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la administración pública. Se trata, por tanto, de una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad. Las características del modelo de burocracia de carácter weberiano son: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados y normas preestablecidas por escrito. Pero más que sus esencias de carácter organizativo hay que resaltar sus atributos y beneficios institucionales: neutralidad, meritocracia en el acceso a la función pública y definición de una carrera administrativa también meritocrática, es decir la profesionalización del empleo público y abandonar definitivamente el sistema clientelar. A nivel teórico la burocracia es el mejor sistema de organización del trabajo que asegura la neutralidad y el trato equitativo de las administraciones

“
A pesar de que la gran mayoría de las administraciones públicas del mundo operan bajo el modelo burocrático, este sistema ha seguido siendo una fuente constante de controversia y de insatisfacción
 ”



públicas, que es el elemento esencial que aporta seguridad jurídica a la sociedad y a los actores económicos. Hay que tener presente que la seguridad jurídica es el ingrediente esencial que facilita el desarrollo económico como mecanismo para alcanzar el bienestar social. Beneficio institucional reconocido recientemente por la economía moderna (Acemoglu y Robinson).

A pesar de que la gran mayoría de las administraciones públicas del mundo (y también en una parte de las organizaciones privadas según la conceptualización de Mintzberg: fundamentalmente la burocracia maquina) operan bajo el modelo burocrático, este sistema ha seguido siendo una fuente constante de controversia y de insatisfacción. El

modelo burocrático weberiano ha manifestado desde su implantación en las instituciones públicas dos grandes problemas: uno estructural y otro contextual. El problema y las externalidades negativas de carácter estructural, parcialmente previstas por el propio Weber, guardan relación con un exagerado apego al reglamento utilizado como un sistema de protección y de privilegio en manos de los funcionarios. Es evidente

que el gran problema de la burocracia moderna es su captura individual y colectiva por parte de los empleados públicos que puede llegar a generar una neopatrimonialización del espacio público, precisamente lo que Weber intentaba evitar. No deja de ser curioso que los estructuralistas, los estudiosos de la burocracia (Merton, Crozier, Friedberg o Maintz), hayan sido los más críticos con el funcionamiento práctico de este modelo. El problema contextual procede del desarrollo del Estado de bienestar, donde los poderes públicos ya no se limitan a regular y a disciplinar a los actores sociales y económicos, sino que también prestan directamente un gran volumen de servicios públicos. El sistema burocrático reglamentista cohabita mal con la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos. La solución inicial a este desajuste consistió en vincular el modelo burocrático con el sistema de gestión empresarial de carácter fordista (Taylor) como un mecanismo idóneo para prestar servicios públicos de manera racional, eficaz y eficiente a un enorme volumen de ciudadanos. Pero la combinación entre la burocracia y el fordismo aporta una doble rigidez conceptual que dificulta la prestación de servicios de manera personalizada y adecuada a las expectativas de cada ciudadano o grupo social.



Esta contradicción entre burocracia y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente tiene un punto de inflexión de la mano de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) surgida a principios de la década de los noventa del siglo pasado. La NGP se postula como un modelo postburocrático (Barzelay) que se caracteriza en la introducción en la administración pública de diversas técnicas organizativas modernas vinculadas a la gestión empresarial. La NGP ha sido, de manera explícita o implícita, el paradigma teórico dominante en la mayoría de las administraciones públicas durante las tres últimas décadas. Esta corriente ha acreditado éxitos en determinados ámbitos de gestión, pero también fracasos ya que la gestión pública no ha experimentado un cambio radical en la mejora de la prestación de servicios. Pero la principal crítica que se puede realizar a la NGP es que solo se ha preocupado por la dimensión de prestación de servicios de la administración pública y se ha olvidado de su dimensión de aporte de seguridad jurídica al sistema social y económico. La flexibilidad y las técnicas de organización empresarial no conviven bien con la neutralidad y la seguridad jurídica y durante las últimas décadas la administración pública ha sido más proclive al clientelismo, a la corrupción y una aleatoria discrecionalidad que ha generado inseguridad jurídica a la sociedad y a la economía. Actualmente,

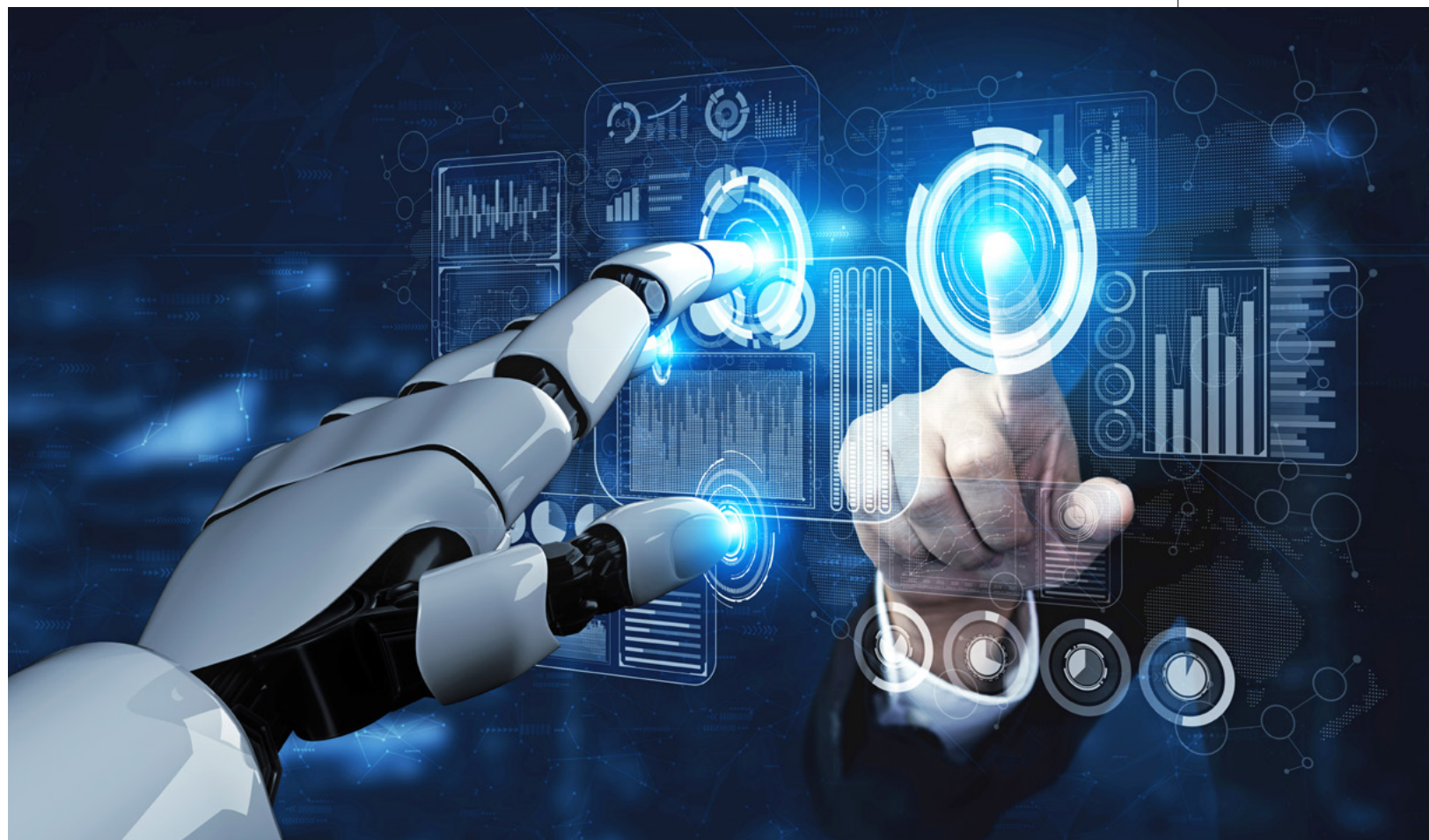


las administraciones públicas contemporáneas conviven de manera conflictiva y desordenada con dos modelos: el burocrático y el gerencial. Conflictiva ya que estos dos modelos son contradictorios y luchan por la dominación de uno sobre el otro, y desordenada ya que los cargos políticos y los empleados públicos utilizan ambos modelos de manera poco metódica. El resultado perverso de esta convulsa convivencia entre el modelo burocrático y el gerencial es que puede flexibilizarse la parte burocrática de la administración y, con ello, generar inseguridad jurídica y, en cambio, puede burocratizar la parte gerencial



de la administración y prestar servicios de manera poco eficaz y eficiente.

Una posible solución a la actual en-crucijada es reconocer de manera clara que las administraciones públicas contemporáneas tienen dos grandes misiones: la de disciplina, que aporta seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y humano de una determinada sociedad y para ello es necesario mantener el modelo burocrático. La segunda misión es la de prestar servicios públicos de manera flexible y personalizada y para ello se requiere el modelo gerencial de carácter empresarial. Una administración ordenada con dos



modelos que no compiten, sino que conviven de manera armónica. Por otra parte, la futura implantación en la administración pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar la implantación de un sistema burocrático mucho mejor que el actual. Un modelo burocrático estandarizado, inteligente para detectar y aprender de la excepción, pero sin las externalidades negativas en forma de capturas derivadas de los intereses de determinados empleados públicos y de mecanismos de autoprotección laboral. Una administración pública



burocrática sin burócratas. Al fin y al cabo, el gran problema de modelo burocrático de Weber es que es perfecto e impecable a nivel teórico, pero que jamás ha operado de manera estrictamente racional y objetiva debido al elemento subjetivo, que son las personas y los grupos que ejercen las funciones administrativas. Las bases del modelo burocrático de Weber de carácter impersonal (que permitan alcanzar la neutralidad y la objetividad) pueden reverdecer y replantearse como apuesta de modernidad de la mano de la inteligencia artificial y de la robótica.

3. Estrategias inmediatas en materia de recursos humanos que deberían impulsar las administraciones públicas ante la inteligencia artificial y la robótica



absoluta hacía la que se orienta de manera desbocada el sector público español solo haría falta implementar ya (mejor mañana que pasado) tres medidas en materia de función pública. ¡Solo tres! Son las siguientes:

Es obvio que a la administración pública le va a costar mucho transformar su modelo de recursos humanos para adaptarse a las nuevas contingencias sociales y para poder absorber con garantías la inteligencia artificial y la robótica. Este cambio va a ser complejo tanto a nivel técnico como social (por las capturas de las dimensiones sindicales y corporativas). Por tanto, vamos a dejar aquí de lado proponer un nuevo modelo de gestión de recursos humanos que está más dibujado de lo que aparenta (Ramió y Salvador, 2018). Aquí nos vamos a concentrar en las medidas inmediatas que deberían impulsar las administraciones públicas sino quieren hipotecar el futuro y, por tanto, perder las externalidades positivas de la inteligencia artificial y de la robótica. Es comprensible que a la administración pública le cuesta tener visión estratégica como institución y ser proactiva en sus diseños organizativos pero lo que no se puede soportar es que sea estúpida (Ramió, 2019). En estos momentos está entrando con entusiasmo en una fase de estupidez cósmica que hay que frenar de manera inmediata. Para evitar esta decadencia

1. *Antes de convocar oposiciones para una nueva plaza o perfil, analizar su potencial obsolescencia.* Hace solo dos años que el empleo público se ha abierto de nuevo a la convocatoria de oposiciones para poder reponer a los empleados públicos que se van jubilando. En este reciente proceso existe la inquietante eventualidad de tener



Es obvio que a la administración pública le va a costar mucho transformar su modelo de recursos humanos para adaptarse a las nuevas contingencias sociales y para poder absorber con garantías la inteligencia artificial y la robótica. Este cambio va a ser complejo tanto a nivel técnico como social



que aplantillar a un enorme contingente de personal interino. Por tanto, las nuevas plazas que se ofrecen suelen ser confusas en sus motivaciones y argumentos ya que hay una confusión entre puestos en los que se jubila un titular, con puestos ocupados por interinos que se desean convocar y con nuevos puestos que miran más hacia el futuro (este último ingrediente seguramente es el gran ausente de las convocatorias). En todo caso, dejando de lado esta compleja madeja, suele detectarse la dinámica de convocar oposiciones a unos perfiles por el simple hecho de que se han jubilado sus antiguos titulares. Este mecanismo es perverso ya que deja totalmente de lado la nueva organización del trabajo derivada de la inteligencia artificial y la robótica. Por ejemplo, se convocan plazas de conserje, de auxiliar administrativo, de administrativo, de jurista, etc. no porque sean necesarios en el presente y en el futuro sino simplemente porque la plaza ha quedado vacía. Esta dinámica implica que la administración pública del futuro va a ser totalmente idéntica que la actual, cristalizando para varias décadas un modelo profesional totalmente obsoleto. No hay que olvidar que los puestos de trabajo más susceptibles de ser robotizados son los que están más sindicalizados y los dirigentes políticos aceptan las



propuestas de nuevas convocatorias de empleo público impulsados por los sindicatos a cambio de una suelta y coyuntural paz social. Esta lógica es totalmente estúpida, perversa y aborta la posibilidad de lograr una administración pública del futuro racional y adaptada a las tecnologías y a las nuevas necesidades sociales. La propuesta es obvia: cuando se jubila el titular de un puesto de trabajo no hay que convocar oposiciones de manera automática o rutinaria. Antes hay que analizar si este puesto de trabajo va a tener sentido y ser necesario en el futuro. No es muy complicado este ejercicio ya que solo hay que observar los análisis sobre obsolescencia del



A la hora de seleccionar los nuevos empleados públicos debemos incentivar los procesos que más allá que validar lo que se sabe y, en cambio, deberían valorar la capacidad de cada candidato para aprender y renovar sobre la marcha sus competencias



mercado de trabajo ante la robotización (por ejemplo, las plataformas de O'Net o de Singularity University) para detectar si este puesto y perfil va a ser necesario o no en el futuro. En el caso que no sea necesario no hay que convocar oposiciones bajo ningún concepto. Precisamente de lo que se trata es de aprovechar el envejecimiento actual de las plantillas de empleados públicos para adaptarse con costes marginales al nuevo paradigma tecnológico. Desaprovechar esta gran y afortunada oportunidad más que un error es una gran estupidez.



2. *Cambiar de manera radical los sistemas de selección para atraer el talento y los nuevos perfiles de empleados públicos que se requieran de cara al presente y al futuro.* Es todavía una incógnita el perfil de los futuros empleados públicos que van a ser los responsables, entre otras muchas transformaciones, de implementar la inteligencia artificial y la robotización en las administraciones públicas. De momento solo conocemos perfiles necesarios como los diseñadores de algoritmos y los entrenadores de estos algoritmos que van más allá de un simple

dominio tecnológico ya que deberían integrar en sus diseños y actuaciones una visión multidisciplinar y holística (ellos por sí mismos o, lo más probable, creando grupos de trabajo pluridisciplinarios). Pero la gran mayoría de perfiles están todavía por definir (aunque de nuevo habría que analizar las plataformas como *O'Net* o *Singularity University* que también se dedican a intentar pronosticar los perfiles profesionales del futuro). Por tanto, a la hora de seleccionar los nuevos empleados públicos debemos incentivar los procesos que más allá de validar lo que se sabe, deberían valorar la capacidad de cada candidato para aprender y renovar sobre la marcha sus competencias. Básicamente, requieren la competencia de aprender a aprender y la capacidad de rechazar las zonas de confort, al menos durante sus veinte primeros años de vida laboral. Por tanto, es evidente que los actuales sistemas meritocráticos de selección fundamentados en la memoria no son los más adecuados. Es urgente cambiar de manera radical los sistemas de selección para que sigan siendo meritocráticos, pero tengan capacidad para adaptarse a detectar el talento que hace falta para reinventar el futuro. Las posibilidades son muy variadas y van a depender de las necesidades de cada ámbito de la administración.



Una prueba básica que filtre unos mínimos conocimientos sobre la idiosincrasia de lo público puede seguir haciendo falta, pero acompañada de pruebas prácticas de resolución de problemas, casos prácticos, exposiciones orales y escritas, etc. También hay que detectar aquellos candidatos con una mayor formación humanística y un dominio conceptual de las matemáticas. La formación con un carácter realmente selectivo puede contribuir de manera decisiva a seleccionar a los mejores candidatos.



Pero toda esta estrategia más holística y flexible, bajo ningún concepto debería contribuir a reverdecer de nuevo el clientelismo. El clientelismo es una pulsión social natural que siempre está al acecho ante los cambios y las turbulencias para recuperar el espacio perdido.

3. *Flexibilizar las plantillas para que sean posible los trasvases de personal de un sector profesional a otro.* Hay ámbitos del sector público que se van a ver afectados de manera inmediata por el impacto de la robotización y la



inteligencia artificial. Por ejemplo, en el sector de vigilantes de los aparcamientos en zona azul y otras zonas ya están experimentando un gran cambio con las plataformas de pago mediante el teléfono y con vehículos que comprueben estos pagos. Es decir, desde ahora mismo no van a ser necesarios los vigilantes de estas zonas de aparcamiento. Además, en este caso es probable que la plantilla de vigilantes no esté a punto de jubilarse debido a la edad de estos profesionales que accedieron cuando se extendió la implantación de estas plazas en los municipios. ¿En estos casos que hacemos? Una opción es no aprovechar la nueva tecnología disponible y esperar a implantarla hasta que no se jubile la plantilla de vigilantes. Es una mala opción ya que los ciudadanos pierden confort y los ayuntamientos desaprovechan una tecnología que implica grandes ahorros económicos en la gestión de este sector. Otra opción sería implementar igual esta tecnología y mantener de manera absurda a unos profesionales que carecen de trabajo. Otra opción posible sería la de forzar la marcha de estos profesionales (despidos y jubilaciones anticipadas) e implantar las nuevas tecnologías. Esta opción, además de ser de muy difícil implementación en el sector público, la descartamos de plano por sus costes sociales.

En este punto estoy de acuerdo que la administración pública no puede operar como el sector privado y debe tener una mayor sensibilidad social y laboral. Por tanto, la única opción posible es flexibilizar el sistema de gestión de recursos humanos para que estos vigilantes puedan desempeñar otras ocupaciones laborales totalmente distintas pero equivalentes a su nivel profesional. Hay una gran empresa pública municipal que ya se ha encontrado en esta situación y ha realizado una propuesta a los sindicatos para reubicar a estos efectivos amortizados por el cambio tecnológico. Los sindicatos han aceptado esta propuesta quizás porque no son sindicatos clásicos del sector público sino sectores sindicales vinculados al ámbito de los aparcamientos tanto públicos como privados (por tanto, conocen como responde el sector privado ante el cambio tecnológico y agradecen la sensibilidad social de esta empresa pública). En definitiva, si el cambio tecnológico afecta a empleados públicos en ejercicio sin un horizonte cercano de jubilación es necesario flexibilizar los puestos de trabajo para que gocen de más polivalencia y sean posibles los trasvases de un grupo profesional a otro grupo profesional. Muchas veces es posible conciliar renovación tecnológica con costes sociales y laborales muy marginales.



4. La definición de un estatuto ético para la inteligencia artificial y la robótica en la administración pública

La idea de este apartado es presentar un modesto borrador de ingredientes normativos para incentivar la discusión e ir refinando, con el tiempo, un futuro estatuto público sobre valores y ética en la aplicación de la inteligencia artificial y de la robótica en el sector público:

1. Los algoritmos públicos deben ser aprobados por una comisión multidisciplinar que valore si responden a la ética y los valores públicos (igualdad, equidad por razón de raza, religión, género, etc.).
2. Los procesos y el tipo de información con los que se entrenan los dispositivos de inteligencia artificial deberían ser también aprobados por una comisión multidisciplinaria que valore si responden a la ética y a los valores públicos.
3. Los algoritmos y los dispositivos robóticos tienen que superar una prueba de estrés de ética pública en una fase piloto y conseguir la acreditación de una agencia pública independiente (europea, supraestatal o estatal).
4. Los algoritmos, sus procesos de entrenamiento y los dispositivos robóticos deben ser evaluados cada cierto período de tiempo por una agencia pública independiente.



5. Los cuatro puntos anteriores no deben generar una suerte de neoburocracia sino que, deben seguir procedimientos sólidos pero sencillos y fluidos.
6. Los diseños de los algoritmos y los procesos de entrenamiento en el sector público deben ser transparentes y no blindados con patentes. Ciudadanos y organizaciones no gubernamentales deben tener la capacidad de evaluar externamente ambos procesos.
7. Los dispositivos robóticos públicos que interactúen con personas deberían ser fácilmente reconocibles como robots. Es un derecho ciudadano reconocer con facilidad si hay interacción con un servidor público humano o artificial. Hay que cuidar, en especial, a las personas más vulnerables (ancianos, niños, personas con discapacidades, etc.). Un robot debería tener un diseño agradable,



- pero evitando que puedan ser confundidos con las personas.
8. Los dispositivos robóticos públicos que interactúen con personas deben evitar, en su dimensión estética, discriminaciones por razón de género, raza, etc.
 9. Sería necesario una catalogación internacional de los distintos tipos de robots: robots sanitarios, de servicios sociales, educativos, policiales, de defensa, etc. La población debería poder reconocer con facilidad la especialización y los objetivos de cada dispositivo robótico.
 10. Asegurar la igualdad de acceso a todos los sectores sociales de los beneficios de la inteligencia artificial y de la robótica.
 11. Las fuerzas de seguridad del Estado deben implantar sistemas robóticos de vigilancia, de prevención y de lucha contra el delito que no vulneren la libertad de las personas. Los robots



Los dispositivos robóticos públicos que interactúen con personas deberían ser fácilmente reconocibles como robots. Es un derecho ciudadano reconocer con facilidad si hay interacción con un servidor público humano o artificial



deberían limitarse a un uso de la fuerza coercitiva no agresiva (retener al presunto delincuente, pero no utilizar otro modo de violencia).



12. Las fuerzas armadas deberían prohibir las máquinas que puedan matar de manera autónoma. Pero esto puede ser en la práctica una quimera. En todo caso es evidente, que los controles sobre los algoritmos y los sistemas de entrenamiento deberían ser muy estrictos.
13. Impulsar con la máxima rapidez la implantación de la inteligencia artificial en los diagnósticos y prescripciones médicas. Los algoritmos sanitarios van a salvar millones de vidas y no hay que demorar este proceso para que se beneficien al máximo los contemporáneos.
14. Respetar el rechazo a ser cuidado por un robot. Este principio va a quedar rápidamente obsoleto ya que si se diseñan buenos robots de cuidados sociales nadie los va a rechazar y habrá que evitar justo lo contrario: impedir que algunos ciudadanos caprichosos se nieguen a ser cuidados por robots que podrían ser más eficaces y eficientes para el sistema público. En este ámbito hay que avanzar lo más rápido posible (igual que en el caso de la sanidad) para que los ciudadanos actuales puedan beneficiarse de las ventajas de esta robotización.
15. Cada vez que la administración pública robotice un servicio público o una parte del mismo debería definir un conjunto de acciones complementarias para evitar la pérdida de lazos

sociales. La presencia de servidores públicos humanos en algunas partes del servicio deberá ser preservada o estimulada para que existan contrapesos emocionales.

16. Impulsar mecanismos públicos que favorezcan la interacción entre humanos en aquellos círculos o ámbitos sociales que sean más dependientes (por obligación o por devoción) de los dispositivos inteligentes y robóticos.
17. Promover la investigación pública (universidades y centros de investigación) sobre inteligencia artificial y robótica. No puede ser que toda la innovación aplicada sobre la materia surja solo del sector privado y serían necesarios algunos contrapesos de carácter público.
18. Definir de forma proactiva políticas de empleo y sociales que atenúen el impacto en el mundo laboral de la implantación de la inteligencia artificial y de la robótica.
19. La administración pública no se va a demorar en la implantación interna de la inteligencia artificial y de la robótica para mantener el empleo público. En todo caso ningún empleado público va a perder su puesto de trabajo público debido a esta dinámica. La robótica debe ser absorbida por el proceso natural de las jubilaciones y, en los casos que no se produzcan, apostar por la flexibilidad de



las plantillas y por su movilidad para que los empleados públicos objeto de robotización puedan ser destinados a otras tareas.

20. Las administraciones públicas deberían regular y aprobar con unos estándares muy rigurosos en los dispositivos de inteligencia artificial y robótica del sector privado que presta servicios universales de interés general (energía, telefonía, agua, transportes, servicios financieros básicos, etc.) y que, por tanto, no interactúan con clientes sino con ciudadanos.

21. Las administraciones públicas deberían regular y aprobar unos estándares de valores básicos, para que los dispositivos de inteligencia artificial y robótica del sector privado no atenten contra la dignidad humana.
22. Los poderes públicos deberían vigilar y sancionar todas las plataformas sociales que mediante algoritmos manipulen a los ciudadanos y alteren la convivencia política. Hay que perseguir las *fake news* y los operadores que ofrecen de manera manifiesta una información sesgada. Es un tema delicado pero los sistemas democráticos deben poder defenderse de las agresiones interesadas o espurias que ponen en riesgo los cimientos de la democracia.
23. Diseñar un marco regulativo para la inteligencia artificial y la robótica sexual.
24. Es obvio que para poder preparar e implementar todas estas propuestas, un país serio debería poseer con carácter inmediato un ministerio para



la inteligencia artificial. Diseñar un entramado institucional coordinado y complementario con las administraciones autonómicas y las grandes administraciones locales. Los pequeños municipios deberían en estos temas estar bajo la protección y auxilio de las diputaciones provinciales o de las comunidades autónomas.

5. Lecciones vinculadas a la crisis del coronavirus: cambios organizativos y éticos en la administración pública

Uno de los aspectos positivos de la terrible crisis del coronavirus, es que para las administraciones públicas viene a ser como una muy exigente prueba de estrés sobre su calidad institucional en muy diversas dimensiones. Son muchos los frentes abiertos y muy escaso el periodo de tiempo, por largo que nos parezca, en que lleva caminando esta crisis para sacar conclusiones. De todos modos, sí que podemos iniciar este proceso de reflexión como



Una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado el teletrabajo —esta nueva dinámica laboral— de manera abrupta. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien





catalizador de un proceso de mayor envergadura, que debería ser casi asambleario, para apelar a la inteligencia colectiva que existe en dosis elevadas en nuestras administraciones públicas.

Algún despistado puede pensar que la mayor parte de empleados públicos están pasando el confinamiento apegados a Netflix y a socializar con la familia. Pero para una parte muy importante de este colectivo nada más lejos de esta visión lúdica del confinamiento. El estrés que el coronavirus está sometiendo a nuestras administraciones públicas es ingente y no solo para el personal sanitario, que con toda justicia los aplaudimos por su heroicidad, o por el personal de los cuerpos de seguridad y de las fuerzas armadas, o para el personal de trincheras de los servicios sociales. Estos colectivos deben exponer sus cuerpos al virus ya que



es imposible prescindir de su presencia física. Pero hay muchos otros colectivos vinculados a la burocracia profesional de contacto que han cambiado su trabajo de presencial a virtual. El caso más evidente son los docentes que siguen con sus planes académicos de manera virtual. Pero no olvidemos a todo un enorme grupo de empleados públicos que realizan tareas que los profanos las asocian a mera burocracia que trabajan de manera estajanovista desde sus domicilios. Todo el *back office* de la sanidad, de las unidades vinculadas a trabajo gestionando ERTE, de los servicios sociales, de los departamentos vinculados a economía y fiscalidad, etc. Podríamos afirmar que el coronavirus ha cerrado la mayor parte de las empresas privadas y, en cambio, ha acelerado y ampliado las cargas de trabajo en las administraciones públicas.

La biología evolutiva nos aconsejaría que las instituciones públicas aprovecharán esa crisis vírica para adaptarse a un nuevo entorno. Pero creo que en este caso es más acertado afirmar que no solo deben adaptarse, sino que deben reinventarse. Las futuras crisis y retos no van a estar siempre vinculados a la salud pública, sino que probablemente tendrán componentes vinculados a cambios tecnológicos, biomédicos, sociales, laborales y económicos que pueden ser traumáticos para la ciudadanía. De manera abrupta se está generando una nueva función trascendental de la administración pública en su defensa del bien común y del interés general. Esta función sería posicionarse proactivamente para asegurar un mínimo de confort social a la ciudadanía ante un nuevo mundo con ingredientes disruptivos que puede generar indeseables escenarios de carácter distópico.

Una primera reflexión, excesivamente dura para ser la primera, es que todos aquellos empleados públicos que estén estos días en casa mano sobre mano tienen un problema de futuro. Quien no esté en condiciones de aportar valor añadido ante una situación de crisis en el trabajo en formato presencial o virtual carece, salvo algunas excepciones, de futuro laboral. Esto significa que su trabajo actual no aportará valor en el futuro y, por tanto, debe como mínimo adaptarse mediante el reciclaje o, mejor, reinventarse.



Una segunda reflexión es que las administraciones públicas deben ir abandonando su lógica de trabajo exclusivamente canalizada por la departamentalización y la especialización. Siempre existirá especialización, pero no debe ser ordenada de manera rígida y estancada sino inteligentemente desordenada de forma transversal o incluso líquida. La mayoría de las unidades y de los profesionales deben ser polivalentes, flexibles y adaptarse para trabajar en proyectos totalmente nuevos o en proyectos que pertenecen a otros departamentos y que, en ciertos momentos, están estresados por elevadas cargas de trabajo.



Por ejemplo, con esta crisis parece de sentido que la gestión sanitaria (gestión, no atención médica) o la seguridad, las oficinas de trabajo o los centros de gestión interna de los servicios sociales estén saturados y no puedan disponer con facilidad, de manera fluida y rápida, del apoyo de aquellos empleados públicos de otros ámbitos que ahora carecen de trabajo.

Una tercera reflexión es que la organización del trabajo vinculada a un espacio físico se ha alterado totalmente. Los despachos y las oficinas tradicionales de trabajo carecen ya de sentido ante la tecnología disponible, la necesidad de abordar una gestión del conocimiento de carácter compartido, de atender a nuevos proyectos de gestión que aparecen y desaparecen de manera muy ágil, etc. Sirva como ejemplo lo que hasta ahora hemos denominado como teletrabajo. Una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado esta nueva dinámica laboral de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien. Antes ya teníamos esta intuición mediante experiencias piloto excesivamente cautas y timoratas. Por ejemplo, estoy gratamente sorprendido al comprobar que las reuniones virtuales son más resolutivas, fluidas y con mayor

“
Con esta crisis han aflorado problemas y disfunciones de las que debemos aprender y, por tanto, resolver
”

puntualidad que las reuniones presenciales. Ciertamente que también con esta crisis han aflorado problemas y disfunciones de las que debemos aprender y, por tanto, resolver. Múltiples canales de trabajo que generan una sensación de caos, equipos tecnológicos insuficientes que deben ser subsanados de manera particular por los empleados públicos, viviendas no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional e incluso horarios excesivos o disparatados. Pero no parece excesivamente complejo solventar estos

problemas y beneficiarnos de la eficacia y eficiencia de una organización del trabajo mucho más abierta y no circunscrita de manera estricta a un espacio físico fijo.

La cuarta reflexión es que la gestión pública es cada vez más compleja y cambiante y apela a una gestión del conocimiento de alta intensidad. Los profesionales de las administraciones públicas atesoramos mucho conocimiento experto pero muchas veces es insuficiente. Una de las lecciones de esta crisis del coronavirus es que hay que recurrir al conocimiento científico y también al conocimiento de gestión extramuros de nuestras murallas administrativas. Las administraciones deben dejar de vivir con una lógica insular y abrir sus puertas a expertos de otras administraciones,

de las universidades, de los centros de investigación y también de las empresas privadas. Habrá que buscar la manera de canalizar estas interconexiones de conocimiento y experiencia práctica mediante una lógica de incentivos institucionales y económicos para que sean atractivas para todos los agentes. Solo en raras ocasiones, como en esta crisis del coronavirus, se puede apelar a la generosidad y al altruismo. Otro elemento de aprendizaje es que cuando las instituciones públicas (tanto las instancias políticas como las profesionales) optan



por integrar al conocimiento científico en su toma de decisiones, es que este no siempre posee varita mágica que aporta respuestas claras para todo, sino que hay discrepancias, teorías e hipótesis confrontadas. Esto lo sabemos bien los académicos. Pero no por este motivo las administraciones públicas deben cerrar las puertas al conocimiento externo, sino integrarlo y prepararse mejor para una toma de decisiones, que incorpore el máximo conocimiento científico, pero que sigue implicando decidir con incertidumbre y riesgo.





Esta es la función esencial de los políticos y de los directivos públicos profesionales. Yo soy de los que pienso que la ciudadanía es madura y tolera los errores de los decisores públicos en situaciones de gran complejidad, siempre y cuando las decisiones se adopten de manera rápida, bien comunicadas, de manera honesta, sin ocultar información y con posterioridad se realice un ejercicio sincero de



autocrítica de los errores y se explicita el aprendizaje alcanzado. Los titubeos excesivos, la frivolidad de no consultar a los expertos de diversas escuelas, la mentira, el autobombo y la falta de autocrítica es lo que enerva a la ciudadanía. Esta sería la quinta reflexión. Es obvio que en el tintero de la inteligencia colectiva hay muchísimas más que tendremos que ir identificando con el transcurso del tiempo.

Por otra parte, la crisis del coronavirus ha hecho evidente algo que me preocupa desde hace unos años: la necesidad de reflexionar más y mejor sobre la ética pública ante los enormes cambios a los que se expone nuestra sociedad por la irrupción de la biomedicina, el *big data* combinado con la inteligencia artificial, la globalización, la robótica y los nuevos paradigmas económicos y laborales, por citar solo algunas de las transformaciones que pueden ser más relevantes. Lo que más me ha impactado y generado todo tipo de inquietudes éticas, vinculado con la crisis del coronavirus, es la atención médica a nuestros venerables ancianos que contraen este virus. Conocemos los protocolos médicos que, para optimizar recursos de unos servicios de emergencias y de cuidados intensivos saturados, discriminan a unos enfermos de otros en función de los pronósticos médicos sobre su potencial porcentaje de supervivencia.

Si no tienes apenas posibilidades para sobrevivir no tienes cabida en un hospital. Todavía me ha causado una mayor impresión la vía holandesa de atención o los muy ancianos y/o muy enfermos. Que no se acerquen a ningún hospital y que pacientemente esperen la llegada



Una de las lecciones de esta crisis del coronavirus es que hay que recurrir al conocimiento científico y también al conocimiento de gestión extramuros de nuestras murallas administrativas



de la parca en sus domicilios. Si fuera en Estados Unidos o en Gran Bretaña (que seguramente optarán por este protocolo) nos hubiéramos escandalizado dada la apatía de las instituciones políticas con la sanidad pública, una práctica neoliberal extrema y unos líderes políticos, como Trump o Johnson, con muy poco apego al sentimentalismo. Pero resulta que estamos hablando de Holanda, país referente del Estado de bienestar y con una cultura institucional y social de primer nivel en referencia a los derechos humanos. Me ha resultado especialmente perturbadora la proclama de la jefa del departamento de geriatría de Gante “No traigan a los pacientes débiles y a los ancianos al hospital. No podemos hacer más por ellos que brindarles los buenos cuidados paliativos

que ya les estarán dando en un centro de mayores o en sus domicilios. Llevarlos al hospital para morir allí es inhumano” Además, ha añadido: “Los pacientes con problemas físicos o mentales como la demencia, que se encuentran ya muy débiles, tienen más probabilidades de morir en los próximos 12 meses. Menos, si contraen el coronavirus. Así que el tratamiento puede tener un efecto que prolongue la vida, pero la posibilidad de una



cura definitiva es muy pequeña". Aquí la ética pública parece que está vinculada a una ética social de carácter religioso, calvinistas, ellos, frente a católicos, nosotros. Por tanto, ¿es ético que en España la mayoría de enfermos graves de coronavirus mueran en la más absoluta soledad en nuestros hospitales? Incluso el personal médico y de enfermería, ataviados con una indumentaria propia de astronautas, para asegurar la profilaxis, han tenido que pintarse caras con sonrisas en sus aparatosas vestimentas. Sin duda son dilemas éticos que van a generar debate. Ahora no hay tiempo para debates y es perentorio tomar decisiones éticas a la brava. Pero una vez superada esta crisis considero que todos los empleados públicos deberíamos dedicar un tiempo de nuestras jornadas laborales a hacer



debates ordenados y productivos sobre los retos de la ética pública, tanto a nivel de nuestras propias especialidades como a un nivel más institucional. Definir nuevos estándares éticos a situaciones totalmente nuevas no es una tarea fácil y las administraciones públicas deben fomentar este proceso de manera rigurosa e innovadora. Nos van a hacer falta especialistas en filosofía y en ética que canalicen este proceso que debe ser colectivo mediante la gestión del conocimiento, la innovación y la inteligencia colectiva.

Otro gran dilema ético: El *big data*, es ya es una realidad que nos sumerge en fuertes controversias de carácter ético. El filósofo Byung-Chul Han, en un reciente artículo, nos narraba la gestión tecnológica del coronavirus en algunos países asiáticos. Ha quedado demostrado que

la vigilancia digital salva vidas. ¿Pero estaríamos dispuestos a aceptar en occidente que nuestra conducta social sea evaluada constantemente por las instituciones públicas? "En China hay 200 millones de cámaras de vigilancia, muchas de ellas provistas de una técnica muy eficiente de reconocimiento facial. No es posible escapar de la cámara de vigilancia. Estas cámaras dotadas de inteligencia artificial pueden observar y evaluar a todo ciudadano en los espacios públicos, en las tiendas, en las calles, en las estaciones y en los aeropuertos". Me parece que para nosotros esto sería inaceptable, pero en cambio, resulta que "toda la infraestructura para la vigilancia digital ha resultado ser ahora sumamente eficaz para contener la epidemia. Cuando alguien sale de



la estación de Pekín es captado automáticamente por una cámara que mide su temperatura corporal. Si la temperatura es preocupante todas las personas que iban sentadas en el mismo vagón reciben una notificación en sus teléfonos móviles. No en vano el sistema sabe donde iba sentado cada quien en el tren. Las redes sociales cuentan que incluso se están usando drones para controlar las cuarentenas. Si uno rompe clandestinamente la cuarentena un dron se dirige volando a él y le ordena regresar a su vivienda". Claro que China es una dictadura, pero Corea del Sur, país democrático, ha aplicado una tecnología similar para combatir el coronavirus. Quien se aproxima en Corea a un edificio en el que ha estado un infectado recibe a través de la



“Corona-app” una señal de alarma. Todos los lugares donde ha habido infectados están registrados en la aplicación. “No se tiene muy en cuenta la protección de datos ni la esfera privada. Se publican los movimientos de todos los infectados. Puede suceder que se destapen amoríos secretos”. Los asiáticos tienen una cultura colectivista y se someten voluntariamente a la intromisión de los poderes públicos. ¿Sería esto posible en nuestra cultura individualista que sacraliza la privacidad? ¿Podemos quedarnos en un camino intermedio y utilizar estas tecnologías en casos extremos como la actual crisis y luego no utilizarlas? ¿Confiamos en unas administraciones públicas que posean todo este potencial tecnológico? Todo un debate de ética social que no es nada sencillo. La tecnología



puede hacer revivir las leyendas más oscuras del Leviatán. ¿Cómo vamos a controlar a esta bestia? Pero si impedimos que los poderes públicos utilicen y dominen esta tecnología, quizás sean las empresas privadas las que se conviertan en terribles leviatanes y, en cambio, las instituciones públicas sean tan inocentes y tan poco decisivas como unas ardillas, totalmente incapaces de dominar a las bestias privadas.

Sabemos que la biomedicina va alargar la vida y que, por tanto, va a generar todo tipo de transformaciones sociales, conflictos intergeneracionales y desigualdades sociales ante radicales diferencias en expectativas de vida. Otro ejemplo que ilustra la necesidad de renovar los estándares de la ética social y de la ética pública. ^{AP}

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2020), *Gestión del conocimiento en el sector público*, texto pendiente de publicación
- Haskel, Jonathan y Westlake, Stian (2018), *Capitalism without capital: the rise of the intangible economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Mazzucato, Mariana (2014), *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Barcelona: RBA.
- Mazzucato, Mariana (2015), *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Mazzucato, Mariana (2018), *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*, Madrid: Taurus.
- Moreno, L. (2018): “Robots y humanos, empleos que no volverán”, *Programa de Desarrollo e Instituciones*. http://www.academia.edu/36596730/Robots_y_humanos_empleos_que_no_volverán
- Moreno, Luis, Jiménez, Raúl (2018): *Democracias robotizadas*, Madrid: Catarata.
- Ramió, C. (2019): *Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid: Catarata.
- Ramió, C., Salvador, M. (2018): *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Rey, Amalio (2017), *Seis tipos de innovación pública*, en <https://www.amaliorey.com/2017/05/27/seis-tipos-de-innovacion-publica-post-536/>
- Salvador, Miquel, Ramió, C. (2020), *La gestión del conocimiento en la administración local: reflexiones y propuestas a partir de un estudio de caso*. Texto no publicado sometido a evaluación.
- Weber, M. (1921): *Economía y Sociedad*, edición de 1993. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

AGENDA PÚBLICA