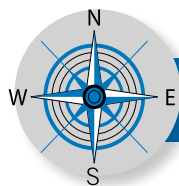


Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres



Contrapunto

Gobernar en tiempos de incertidumbres

Jean-Paul Vargas Céspedes¹

jeanpauv@ucm.es

Mauricio Ramírez Núñez²

ramirez.mauricio@hotmail.com

Resumen

La presente reflexión ofrece una visión amplia y disruptiva sobre el ejercicio del gobierno en contextos de sistemas complejos e incertidumbres, centrándose en las provocaciones hacia las nuevas formas de entender la gestión pública, en especial su capacidad de innovación y de generar análisis predictivos en la forma de entender lo público y de formular e implementar las políticas. Aprendizajes complejos y dinámicos, que requieren de una inmediatez estratégica producto de la pandemia COVID-19.

Palabras clave

Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, políticas públicas, gestión pública, complejidad, incertidumbre, análisis prospectivo, pensamiento disruptivo, gestión de crisis, gestión de cambio, COVID-19.

1. Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Mediática: Sociedad, Estado y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, Universidad de Castilla-La Mancha. Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad Santa Lucía. Diplomado en Estudios Políticos Aplicados, Fundación Ortega & Gasset–Gregorio Marañón. Especialización en Negociación Política, Harvard University Extension School. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior, Universidad Internacional de las Américas. Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, centros de gobierno, parlamentos, administración pública, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana

2. Internacionalista graduado de la Universidad Internacional de las Américas (UIA), Magíster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo por la

Abstract

This paper offers a broad and disruptive vision of the exercise of government in contexts of complex systems and uncertainties, focusing on challenges towards new ways of understanding public management, especially its capacity for innovation and generate predictive analysis to understand the public in order to formulate and implement policies in a complex and dynamic learning which has required strategic immediacy as a result of the COVID-19 pandemic.

Keywords

Government, governability, governance, public policy, public management, complexity, uncertainty, prospective analysis, disruptive thinking, crisis management, change management, COVID-19.

El ejercicio del gobierno en su encrucijada

Empezamos una década en una encrucijada entre el seguir haciendo las cosas como antes se han hecho e indistintamente si fueron eficaces o no- y el apostar por un aprendizaje acelerado, producto de la necesidad por atender los vientos de cambio y el fijar nuestro propio rumbo.

La encrucijada lleva de forma implícita una polisemia en sí misma, que va desde el encontrarse al borde de un cruce de caminos, sea entre la esperanza idílica de un ayer que no volverá y un mañana que no logramos entender; pero

también puede hacer referencia a un sentido de peligrosidad o inclusive un argumento alternativo. Siempre el meollo de una encrucijada lo constituye el saber adoptar una elección, como también una consecuencia natural

Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), con estudios en el área de filosofía y pensamiento crítico contemporáneo, promotor acreditado por el Senado de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2019). Académico, analista y columnista en medios nacionales e internacionales y profesor universitario de la carrera de Relaciones Internacionales. También ha sido director ejecutivo y asesor político de la Asociación de Transportistas Turísticos de Costa Rica (ASOTRANSTUR) 2015-2017, secretario ejecutivo del proyecto Vía Costarricense de la Fundación Costa Rica para el Desarrollo Sostenible 2012-2015.

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

de esta decisión que profundiza o no, ese entorno de peligrosidad, dado que, al dejar la comodidad de las certidumbres, siempre avanzamos hacia lo nuevo, lo desconocido y por ende lo incierto.

Son tiempos de constante redefinición entre *¿qué es público o privado?* Nuestros gobiernos estuvieron por muchas décadas acostumbrados a que lo público es el terreno de las certidumbres, y después de todo, cuando un asunto o tema privado generaba inconveniencias colectivas por la falta de previsión de resultados, éste solía transitar hacia lo público, y con ello se lograba una especie de satisfacción social; sin embargo, las crisis de representación y de representatividad, la fragmentación política-social, la vertiginosa volatilidad de los problemas globales actuales, entre muchos

otros factores, han dificultado volver a esa sensación -o aparente sensación- de seguridad en lo público.

Situación que se debe no solo por la aceleración de los cambios, sino porque además la gestión de lo público se encuentra en contextos complejos y complicados, no basta ya con tener el conocimiento especializado de un área, pues las respuestas necesarias, además de un contexto de inmediatez, obligan a la integralidad de un conjunto de saberes; nos encontramos así en el terreno de la complejidad en el cual se desdibuja el Estado de bienestar.³

Volviendo al punto de inicio, nos encontramos en una encrucijada, en un sentido de peligrosidad, puesto que el riesgo es evidente *¿cuál camino debemos elegir*

3. El Estado de bienestar se está enfrentando a una lucha por la supervivencia en varios frentes: (a) una batalla intelectual, (b) una batalla de la política, y (c) una batalla de las políticas. Estamos de acuerdo en que necesitamos del bienestar, pero ¿necesitamos un Estado de bienestar que nos proporcione esa situación de satisfacción? ¿Existen otros medios mediante los cuales pueda asegurarse el bienestar de las personas? En segundo lugar, hay una batalla política centrada en si el Estado de bienestar es asequible, especialmente en épocas de crisis, períodos de austeridad y de crecimiento lento. Una de las paradojas del Estado de bienestar es que las sociedades más ricas se convierten en los gobiernos menos capaces o dispuestos a financiar el bienestar de forma colectiva. En tercer lugar, tenemos una batalla de las políticas. ¿Puede el Estado de bienestar adaptarse a unas circunstancias y tendencias cambiantes, o se han vuelto sus propias instituciones y estructuras demasiado inflexibles e incapaces de reformarse para estar a la altura de los retos de unas sociedades en constante cambio? (Gamble, 2020)

para no estrellarnos? Y de ahí una ramificación de interrogantes como ¿es el camino que beneficia al mayor número? ¿y cómo podemos adoptar las medidas para apoyar a los sectores más perjudicados? ¿es una respuesta de contención? ¿cuáles son los futuros inmediatos y deseables? ¿tenemos las capacidades y recursos para asegurar nuevas formas de operar en esos futuros?

Ante estas interrogantes, solo nos queda invocar la palingenesia del ejercicio del gobierno, concepto que procede de la mitología griega y nos recuerda el ave Fénix, aquella ave fabulosa que después de vivir quinientos años, procedía a construir un nido para morir. De su cadáver, ya descompuesto y en llamas, surgía otra ave, llena de vida por quinientos años más. La

cuestión meridional es si estamos ante las vísperas para crear nuestro nido, o seremos acaso solo los recuerdos diluidos de un ejercicio del gobierno del pasado, o por el contrario, somos esa nueva ave que se aventura a extender su plumaje y vivir por otros quinientos años; de ahí el tema de estas reflexiones: sobre gobernar en tiempos de incertidumbres.

Los gobiernos adolecen de una miopía genética su forma de entender y actuar en los asuntos públicos, la cual se acelera por visiones al corto plazo - derivada en muchos casos por los ciclos electorales- y en donde la tutela del interés general difuso⁴ suele quedar relegada.

Una visión reduccionista, la cual incrementa el deterioro y la

4. Son los derechos que se identifican como pertenecientes a esta nueva generación tienen en común dos notas: primero, no proceden de la tradición individualista o socialista de la primera y segunda generación; y segundo, se sitúan al principio de un proceso legislativo, lo que les permitirá ser reconocidos en el futuro como derechos humanos; su fundamento primero radica en la solidaridad, valor que recibe su elaboración teórica moderna de la mano de Durkheim. Como valor jurídico sustentador de estos derechos, podemos definirla como "la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de necesidades comunes, de similitudes, que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento. Estos intereses poseen también una dimensión social puesto que pertenecen a una colectividad de personas y solamente a estas. Intereses de masas que comportan ofensas de masas y que ponen en contraste grupos, categorías, clases de personas. Aquí se insertan los intereses de los consumidores, los intereses medioambientales, los de usuarios de servicios públicos, de los inversionistas y de todos aquellos que integran una comunidad compartiendo sus necesidades Fuente especificada no válida.

podredumbre en aquellas instituciones de ataño, que en su momento fueron visionarias e innovadoras. El cortoplacismo vino y se quedó no solo en las administraciones públicas, sino también en el sector privado, un espejismo de la comodidad del hoy. Las directivas de las empresas han perdido el interés al largo plazo, para asegurarse las ganancias del hoy sin riesgo alguno, al igual que el interés de los fondos de inversión en mantener en cartera las acciones que tiene en un momento dado -respondiendo a esta lógica de pequeños pasos en tiempos cortos- (Phelps, 2017, pág. 430)

El documento que el lector tiene en sus manos presenta tres reflexiones provocadoras que esperan contribuir a una mayor profundización del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno en contextos de incertidumbre, para ello es fundamental reconocer las grandes preguntas (I), destacar que las acciones pendientes del hoy, se convierten en crisis del mañana (II), y finalmente *¿cómo gobernar los problemas del mañana?* (III).

Nuestras reflexiones asumen como faro orientador que todo conocimiento vivo está hecho de problemas que han sido o deben

ser reconstruidos, y no de descripciones repetitivas. Por tanto, no existe dificultad alguna en el surgimiento de los problemas y desafíos, la cuestión fundamental radica en la incapacidad de los actores e instituciones por reconocerlos y afrontarlos en los momentos oportunos.

En el primer apartado, reconocemos el poder de la duda, fundamentado en nuestra capacidad de asumir distancia con el objeto de análisis y poner a discutir los tópicos y prejuicios, para adentrarnos en un laberinto de cuestionamientos sobre posturas, ahora relacionadas con la gestión pública, y que se dotan de los ropajes teóricos incuestionables. Nuestra intencionalidad no es caer en las confrontaciones, sino examinar la gestión pública desde la lectura de sistemas complejos y contextos de incertidumbres para un mejor análisis, razonamiento, e identificación de los aspectos perdurables y de las transformaciones impostergables.

La segunda reflexión, nos da cuentas de los elementos incrementales producto de la ausencia o incapacidad de la decisión pública, puesto que las tareas pendientes tienden a complejizarse por las dinámicas de sociedades

globales, y de una composición social cada vez más fragmentada y diversa.

De ahí la importancia de que el ejercicio del gobierno y de todo el entramado institucional, no caiga en estados de confort, en la identificación, análisis y acción de las problemáticas relevante en un tiempo actual y futuro. Es aquí donde radica la capacidad disruptiva e imaginativa del ejercicio del gobierno, partir de esa especie de *giro copernicano* el camino para un cambio determinante en el modo de construir, ver, hacer y acercarse a lo público.

La tercera reflexión y a modo de una integración de ideas, expone la necesidad de ¿cómo gobernar los problemas del mañana? Integrando la necesidad de rasgar nuevos conceptos en ideas para entender los tiempos de cambio

Una realidad que a su vez es detonante de nuevos fenómenos sociales y dinámicas políticas, obligando inclusive al Estado a repensar toda su arquitectura institucional, tanto desde una lógica operativa como su capacidad de tejer horizontes futuros compartidos.

El proceso de cambio puede

emerger desde lo local hasta el sistema internacional; introduciendo nuevos paradigmas de comprensión y de acción en lo público, y para ello necesitamos de las capacidades institucionales adecuadas, del aprendizaje de nuevas formas de entender y hacer las políticas públicas, así como de un proceso permanente de transferencia y de habilidades técnico-políticas para el ejercicio del gobierno.

Los riesgos y amenazas se han tomado en consideración como ejes indispensables para planificar el futuro, migraciones masivas, eventos naturales, nuevas pandemias o hambrunas, son consideradas para visualizar y proyectar escenarios; la cuestión es si nos hemos apropiado de esos conocimientos y si tendremos la disciplina de operar con ellos.

Por tanto, se vuelve una tarea fundamental el concebir narrativas sólidas que contribuyan en la dirección de fortalecer instituciones estratégicas, aprender a canalizar la gestión emocional de una sociedad, a encontrar los procesos de interlocución política para la credibilidad de la gestión pública y la confianza hacia un proyecto futuro, capaz de robustecer el bienestar colectivo.

Esperamos así que estas reflexiones puedan orientar un debate continuo sobre la transformación del cómo entendemos la función dinamizadora del Estado, y a su vez, profundizar en su capacidad de adaptabilidad en procesos de gestión de crisis y transformación del cambio.

I. Identificar las grandes preguntas

Carl Schmitt indicaba que la vigencia de las instituciones depende de la capacidad y permanencia de sus principios y valores constituyentes (Schmitt, 2011), por otra parte, Antonio Gramsci denominaba *interregum*, a aquellos periodos de crisis durante se cuestionan varios principios del consenso establecido, de forma tal, que los cambios y las transformaciones encuentran una ventana de oportunidades para lograr las transformaciones que en otros contextos no serían posibles (Gramsci, 2017)

Si la evolución del ejercicio del gobierno suele ser precipitado y poco ponderado, premiando lógicas de acción cortoplacistas y en el peor de los casos electorales, y si a eso le añadimos las costumbres de las adminis-

traciones públicas -o la sociedad en general-, ese *ethos*, -producto de una sociedad ahogada en la economía de consumo-, nos encontramos con una proyección de la realidad en la cual el factor central suele ser complacencia con el *status quo*, el no cuestionamiento de una manera de vivir o de gobernar, y que no incita a activar ningún mecanismo que se interroga sobre el por qué o el para qué lo hacemos de una forma determinada.

Como indica Peter Sloterdijk, el ejercicio del gobierno se ha convertido en un servicio de averías que debe reparar los destrozos, contratiempos o circunstancias en las que se ha envuelto por sus propias incapacidades o por sus visiones de corto plazo para entender y accionar en los tiempos de transformación actuales (Sloterdijk, 2014).

Nos encontramos en tiempos cuya velocidad de los cambios suele ser mucho más rápidos de lo que podemos entender o dar explicaciones, la capacidad de calibrar constantemente las administraciones públicas como sus interdependencias, requiere de nuevas formas de gestionar los asuntos públicos.

La incapacidad para conducir y coordinar la acción colectiva hacia niveles razonables de integración, igualdad, protección y seguridad social, parecen estar rebasados por las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas en curso; varias de las respuestas del gobierno son inefectivas y dan pie a situaciones y riesgos de gobernabilidad por sus defectos de información, equivocaciones analíticas o de comunicación y por las fallas operativas de gestión y de liderazgo. Bajo este contexto, parece ser que la democracia ha sido eficiente en generar gobiernos de valores, pero insuficiente para asegurar resultados (Aguilar, 2018, pág. 2). La cuestión por dilucidar es si en un contexto de crisis, la sociedad prefiere una democracia de valores o cualquier otra forma de gobierno capaz de asegurar los resultados, aún a expensas de sacrificar la misma institucionalidad democrática.

El resultado es que la política -como ejercicio del gobierno- aparece como mera administración de un sistema que ya no sabe ni puede controlar por sí misma. Su tradicional capacidad para proteger a la sociedad, guiarla y emprender reformas depende ahora de instrumentos que se escapan a sus recursos habituales.

Hoy la política transmite la imagen de estar privada de la posibilidad de decidir cómo debe gobernarla. El Estado, la unidad de acción política por excelencia, aparece sujeto a los constreñimientos que le imponen otros Estados, los “mercados”, o todo un conjunto de imperativos sistémicos sobre los que ya no tiene control (Vallespín, 2020).

Esta gestión pública busca un accionar complejo de las administraciones para la reducción de las incertidumbres, transformándolas en certidumbres, sea porque las instituciones públicas imponen restricciones, determinan la asignación de recursos, se adoptan normas de regulación del comportamiento social o económico, se determinan las reglas de juego para la resolución de problemas, como incluso se promueve un enfoque particular para el desarrollo; induciendo así, cambios con el objeto de preservar el bienestar del conjunto de la sociedad.

Para entender nuestras instituciones es preciso saber lo que son, cómo y por qué están tejidas y sostenidas, y qué consecuencias provocan en diversos escenarios. La comprensión de la gestión pública es un proceso caracteri-

zado por el constante aprendizaje y adaptación, lo que se hace, cómo se hace, por qué funciona bien o mal, cómo se crean las modificaciones e incluso, el cómo transmitir este conocimiento a otros contextos, instituciones y actores (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015). Sin embargo, quizás debemos devolvernos unos pasos y hacernos el cuestionamiento de *¿Qué es la gestión pública?*

Las preguntas elementales y directas pueden surgir sólo si ya no hay, ni son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual debemos replantearlas de nuevo (Arendt, 2018); en momentos que por razones de los cambios económicos, sociales o políticos le dan un nuevo contexto y significado, puesto que estamos ante la emergencia de fenómenos complejos y en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas que conocemos pierden todo sentido de conexión y validez. Estaremos por ello en presencia de lo nuevo, en la medida en que seamos capaces de ofrecer razones bien fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar a nuestras instituciones hacia esos horizontes.

Uno de los principales desafíos de la gestión pública en incertidumbres, es la capacidad de aprender a definir las grandes preguntas que permitan a la sociedad construir horizontes futuros compartidos, más allá de las luchas políticas viscerales. Pareciera que vivimos una competencia de respuestas y diagnósticos, sin haber definido adecuadamente las premisas de partida, nos centramos y ceñimos a una visión sobre las consecuencias de los problemas del ayer, sin tener la claridad adecuada del cómo los contextos actuales influyen, modifican o potencializan esos problemas, estamos ante un uróboro, símbolo del ciclo eterno de las cosas y que en este caso nos recuerda esfuerzos valiosos e inútiles para iniciar acciones que al final impiden toda transformación real del Estado.

Podemos partir de una postura reduccionista, que entiende a la gestión pública como la función del Estado para atender una amplia y dinámica matriz de desafíos y oportunidades en un esquema de gobernanza global (local, nacional, regional e internacional) desde un entramado organizacional propio y en un marco competencial claramente establecido, desde el cual ofrece

respuestas institucionalizadas que pueden responder a distintos niveles de interacción social, sea por mecanismos de participación ciudadana o incluso por Alianzas Público-Privadas (APP). La gestión pública es un diseño de calidad, orientado al desarrollo y el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), asegurando bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna, en un país determinado.

Se deben destacar tres elementos claves orientados al ciclo de la gestión pública para el desarrollo: (a) el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para potenciar el crecimiento de la economía, (b) la internacionalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados, creando una cultura de costo/efectividad y rendición de cuentas, y finalmente (c) crear una lógica de cadena de producción de valor público, haciendo un énfasis en los impactos, como los efectos de las políticas públicas, de forma tal que la administración pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades para organizar distintas fases para la maximización de los resultados (CEPAL, 2020).

Entra la diversidad de criterios, se podría identificar que la

gestión pública es producto de una evolución histórica de la acción administrativa, que en los términos de Weber constituye la forma por medio de la cual el Estado asume su visibilidad hacia la ciudadanía, en tanto que esta acción tiene lugar, en un contexto burocrático en sus dimensiones organizacionales e institucionales, al servicio de un interés público y de forma simultánea respondiendo un objetivo mayor: el control y el dominio (Weber, 1964). Por tanto, constituye un programa de reforma del sector público orientado a reemplazar los enfoques de administración por la gestión, sustituyendo los modelos burocráticos o modelos de administración basados en contratos -hasta donde sea posible-, asegurando una reducción, simplicidad y eficiencia de la administración pública (Shafritz, 1988).

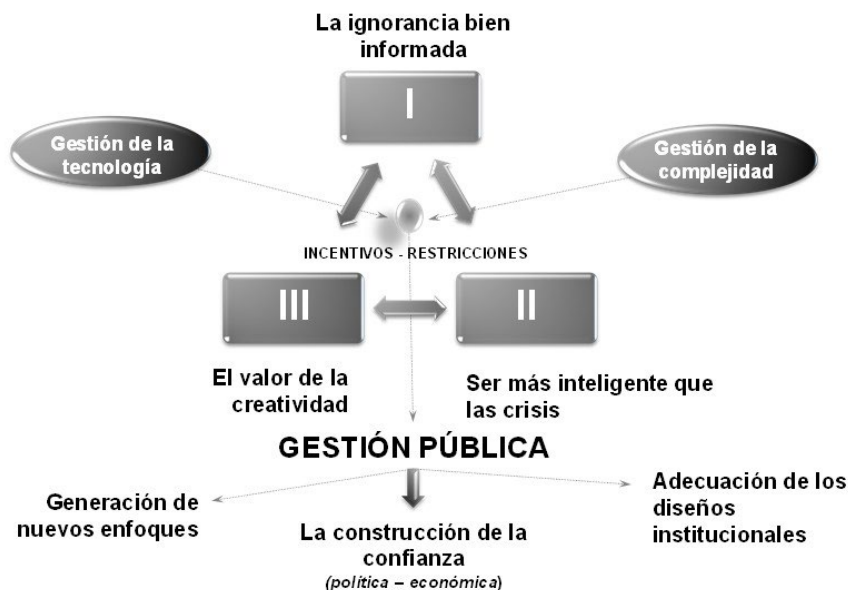
Indistintamente, de una u otra posición, estamos ante un proceso de resignificación normativa de las administraciones públicas para atender los asuntos públicos, en dinámicas de constante aceleración y cambio para: resultados basados en la eficiencia, efectividad y la calidad del insumo público brindado (1), sustituir estructuras jerárquicas, rígidas y engorrosas por modelos

más descentralizados, simples y considerando los tiempos de proceso (2), un incremento de autonomía de los gestores públicos, especialmente de los controles de las agencias centrales (3), nuevos enfoques de evaluación institucional e individual basado en criterios de objetivos de ejecución (4), la posibilidad de hacer disponibles recursos humanos y tecnológicos en contextos de constante innovación y penetración de las tecnologías disruptivas (5), y una mayor sensibilización entre las administraciones como hacia la sociedad de que muchos objetivos estratégicos pueden realizarse en una matriz amplia de oportunidades con las APP (6).

Aspectos que son posibles al modificar un enfoque propio de la década de los años 70's de una gestión sectorializada, para transitar hacia modelos de intersectoriales, interinstitucionales e interactoriales, asegurando una red colaborativa más allá de los marcos competencias -competencias propias, compartidas y concurrentes-; fortaleciendo las condiciones adecuadas para la implementación de políticas públicas concertadas y planificadas.

La gestión pública requiere ir más allá de una serie de ritos institucionales o incluso de una vocación de gobierno de fontanería que se centra en atender los procedimientos -y sus fallas administrativas-, sin agregar valor público real. La cura de esta aparente enfermedad no radica exclusivamente en mejorar los procesos administrativos o la incorporación de tecnologías disruptivas. Estas no son un remedio, sino que constituyen un requisito previo. (ver Diagrama 1)

En la imperfección misma de la gestión pública radica su capacidad de innovarse con fórmulas político-institucionales que ofrezcan un sólido diseño institucional, flexible y propio de los tiempos; en síntesis su habilidad y capacidad para reconocer lo relativamente nuevo, siendo en muchos casos, algo ya conocido pero puesto en un contexto inédito y experimenta por tanto una nueva valoración: "(...) distinguir el futuro esperable que viene *ceteris paribus* -que podemos anticipar de experiencias anteriores- de la innovación radical que surge trascendiendo el horizonte abierto por las experiencias y que no responde a ninguna expectativa" (Innerarity, El futuro y sus enemigos, 2009).



La gestión pública requiere de sistemas complejos de información para asegurar la toma de decisiones basada en evidencia; así como, la formulación de modelos de acciones futuras e identificar acciones derivadas. Esta combinación permite ampliar la matriz de temas futuros, es decir, aquellas otras áreas que son poco o escasamente consideradas, pero que en un horizonte cercano determinarán una incursión estratégica y planificada, o una gestión de contingencia. Para alcanzar esto, es fundamental iniciar con procesos de transferen-

cia de habilidades y competencias para gestionar las complejidades, al igual que dotar de adecuados instrumentos para absorber tecnologías disruptivas.

Por ende, es fundamental no solo la transferencia del conocimiento, sino también las velocidades de las administraciones públicas para desaprender y reaprender nuevos conceptos e ideas, promoviendo la creatividad indistintamente de su punto de origen y la generación de un pensamiento crítico y disruptivo, para ser más inteligentes que las crisis. De esta

forma, podemos crear nuevos enfoques y estimular los cambios institucionales necesarios.

La importancia de contar con diseños institucionales fuertes para asegurar una mayor eficiencia y capacidad de resiliencia de las administraciones públicas ha sido un tema profundamente abordado por múltiples autores (Shepsle, 1986) (Osborne, 1992) (Carrilo, 2001) (Colomer, 2001) (North 2005) (Vargas J. , El ocaso del presidencialismo costarricense, 2008) (Giménez, 2019), diseños que han de partir de los contextos propios, de las estructuras de redes interorganizacionales, de los valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de las acciones; es así, como las administraciones públicas deben ser comprendidas más allá de una lógica legal, normativa o política.

Diseños institucionales que por su naturaleza tiene un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente, y la movilidad de posiciones de los actores suele crear grandes incertidumbres y especulaciones. Esta situación deriva en:

- Una incapacidad de análisis predictivo, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.
- Al centrarse en lo urgente sobre lo importante, así como una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad de entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.
- La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos, y en el mejor de los casos por observación y percepción de lo inmediato.

Apostar por diseños institucionales fuertes, es ir más allá de las tendencias o los vientos políticos, es iniciar un proceso de gestión de cambio, que den paso a la creatividad, a la imaginación, a la búsqueda de alternativas innovadoras, con dosis de realismo y potenciación de lo posible en un contexto de un futuro deseable y alcanzable.

Giménez (2019) argumenta la necesidad entonces de apostar a una mayor coordinación, lo cual equivale a su vez a una mayor eficacia, puesto que los grandes desafíos democráticos es la atención a los problemas multidimensionales, de ahí la importancia de pensar en las Unidades de Gestión Estratégica -*delivery units*- que permiten eliminar inconsistencias y favorecer la implementación de las políticas transversales. Políticas que por su naturaleza exigen mayor congruencia de la información y por ende herramientas tecnológicas adecuadas para adoptar decisiones basadas en la evidencia y asegurando la interoperabilidad.

Con estas reflexiones de partida, consideramos entonces que la gestión pública en entornos que son dinámicos e inciertos requiere de diseños complejos y ecosistemas institucionales de cooperación para identificar problemas en una visión multidimensional enmarcada en las megatendencias, para lo cual la innovación de procedimientos y la aplicación de tecnologías disruptivas en el manejo y análisis de datos, constituye una condición de partida. Al mismo tiempo, las administraciones públicas

requieres ser más simples para atender los bienes y servicios, con trazabilidad y valor agregado.

La política cambia, porque la sociedad cambia. La complejidad actual radica en lógicas globales que dan más alternativas de elección, y esto a su vez dificulta los procesos decisionales; de ahí que se requiere hacer una apuesta en términos de Sunstein (2014) por la simplificación de la arquitectura decisional del Estado.

Simplificar inicia por una aplicación sistemática de los análisis de coste/beneficio, el cual ayuda a descartar las intuiciones y reacciones que nos llevan en direcciones equivocadas y potencialmente peligrosas; como según nivel es comprender el origen de las dificultades innecesarias, los expertos de la administración pública pueden desarrollar un alto nivel de especialización y profundidad, pero carecen en ocasiones de una apertura hacia otros enfoques y dimensiones, o bien se han arropado con marcos cognitivos y costumbres institucionales, que les impiden dar un salto hacia la transformación, en defensa del valor de una práctica pasada la cual se reproduce en la cotidianidad, de ahí que es fundamental abrirse hacia el conocimiento y la

expectativa de la ciudadanía. Entre las múltiples variables a considerar en los procesos de simplificación de la arquitectura decisional, es la responsabilidad de una buena comunicación e información del proceso, como del resultado, los aportes de la sociedad, aunque sean críticas desmedidas, son siempre procesos de mejora continua (Sunstein, 2014).

II. Los pendientes del hoy, las crisis del mañana

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la gestión pública contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del Gobierno, a través de ella es posible canalizar múltiples y volátiles demandas sociales que desbordan las

capacidades de gestión de Estado a nivel nacional y local; presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes y eficaces, obligando intrínsecamente a las autoridades políticas a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la judicialización administrativa, una creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y con ello afianzan las crisis de representatividad, una teatralidad política mayor carente cada vez más del debate de ideas y propuestas.⁵

De ahí que, cada vez más el ejercicio de gobierno requiere de la habilidad y capacidad de personas para gestionar sistemas complejos, apartándose de la micro-gestión pública y no tanto excelentes oradores o *influencers*⁶ de las redes sociales. Después

5. La calidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

6. Término para designar a las personas con una aparente o real credibilidad desarrollada en una o varias plataformas de las redes sociales, y que en principio tiene una habilidad para influir o permear la opinión de sus seguidores. Se les considera como expertos por expresar sus opiniones, juicios y percepciones, que en muchas ocasiones, son simplemente cajas de resonancia de otros influencers.

7. Una de las razones es que el largo plazo no nos llama la atención y no nos preocupa, especialmente porque las emociones más fuertes se asocian, bien con los beneficios más inmediatos, bien con los costes a corto plazo. Si los beneficios a corto plazo llevan

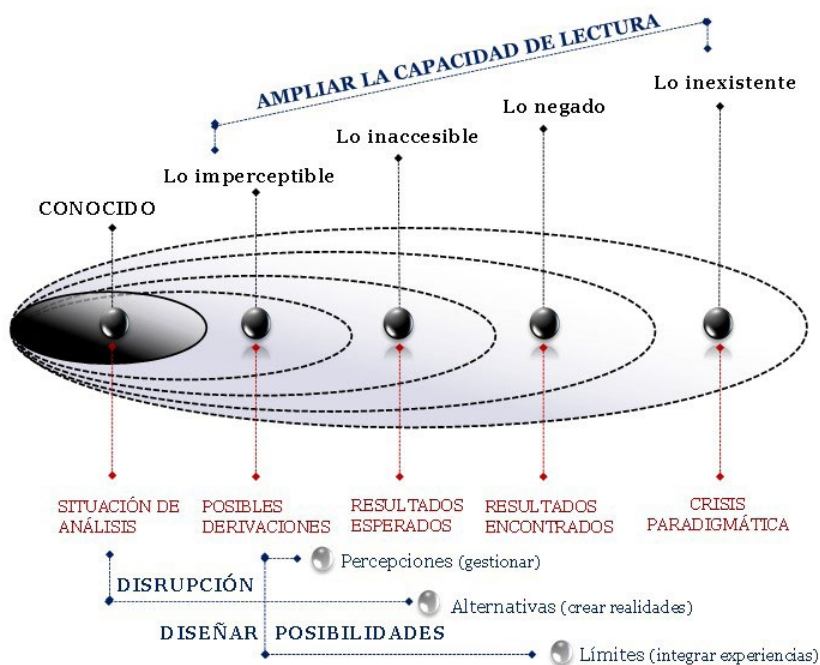
Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

de todo el arte de gobernar es la habilidad de escoger, comunicar, pero sobre todo educar, en cuanto las razones y criterios del por qué una alternativa constituye una mejor vía que cualquier otra, en un contexto determinado y con una responsabilidad hacia el futuro.

Las respuestas del gobierno a las demandas sociales insatisfe-

chas no son tareas postergables, puesto que las demoras del hoy, son las semillas de los conflictos potenciales del mañana. Una tendencia derivada sea por el predominio de la teoría económica tradicional, o por una comprensión sobre la temporalidad de los cambios del futuro, al percibirlos como un asunto lejano y distinto (ver Diagrama 2).⁷

Diagrama 2. Complejidad e incertidumbres desde la gestión pública



Fuente: Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020)

aparejado algo que, sabe muy bien o es muy divertido, pueden imponerse a cualquier otra consideración. Lo mismo puede aplicarse a los costes a corto plazo que a priori parecen elevados, como ir al médico o ponerse a dieta (Sunstein, 2014, pág. 78).

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

Una de las tareas impostergables es que la gestión pública pueda pasar de los temas conocidos, hacia lo imperceptible y para ello requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, ampliando así la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas futuras, para atender incluso crisis, que en la actualidad no se perciben como tales.

Como bien lo indican Vargas, J.P. & Sancho, R (Tallar el Cetro Presidencial, 2018) el ejercicio del gobierno requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales, así como decodificar las tendencias convergentes y ciclos de ruptura hacia el futuro. Estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, y hacerlo entender en su complejidad a las instancias de decisión y de estas a la sociedad en general.⁸

En concordancia con esta argumentación, la política pública

constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y por ende requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de diversos interlocutores nos hace avanzar o retroceder, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad, que a su vez contribuye a tensar los diseños y capacidades institucionales para su transformación.

No obstante, la gestión pública ha venido operando principalmente sobre lógicas presentes y modelos de planificación basados en las expectativas del pasado, sin capacidad de atenuarse a las transformaciones y las megatendencias; de forma tal, que las lógicas de anticipación han sido vaciadas por la prevención y la precaución, sin enraizar una cultura de innovación disruptiva y prospectiva. Esta miopía de la temporalidad en la gestión pública nos ha dificultado entender amenazas de crisis bajo

8. Los modelos de organización de asesoría presidencial, indistintamente de su estructura o de su nivel de institucionalidad, son equipos invocados a la innovación, la prospección aplicada y el pensamiento disruptivo. Promueven una innovación al hacer comparecer lo que nunca habíamos pensado, transmutando el valor de algo que era visto y conocido desde siempre, hacia nuevas formas de entender y construir nuestros marcos cognitivos (Vargas & Sancho, Tallar el Cetro Presidencial, 2018)

una lectura errada de la distancia geográfica, en conclusión, la política se ha preocupado por gestionar el presente.

El accionar de las administraciones públicas -con la diversidad de paradigmas dominantes- se ha preocupado por gestionar los problemas pasados y presentes, sin una claridad de un entramado capaz de dotar una panorámica integral y futura,

(...) se ha centrado exclusivamente en lo que se quiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender, sin tomar en consideración la complejidad de la composición y causalidad del problema público particular y del contexto de vida de su población objetivo, sin registrar y definir las relaciones que el problema objeto de la política pública tiene con otros problemas (...) (Aguilar, 2018, pág. 20)

La cuestión ahora es saber si la gestión pública, tal y como le conocemos, es capaz de anticipar estas posibilidades futuras en un contexto diversas incertidumbres, y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro con políticas

basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad intergeneracional y multiactorial con criterios de legitimidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia (Axelrod R. , 1976).

Estamos ante una tarea impostergable, la necesidad de que las administraciones públicas contribuyan a de-construir y re-construir sus procesos mismos de actuación, dilucidar sobre sus capacidades en la implementación de políticas, y a comprender un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado (Vargas J. , 2011).

De ahí la importancia de poner énfasis, ahora, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, e incluso una dinámica de relaciones de mutua dependencia, donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades. Por tanto, desde la formación de la agenda pública se requiere de una comprensión de su viabilidad y su

sostenibilidad, y para ello debemos transitar hacia: (a) un análisis de la solución presente y efectos futuros, (b) el grado de apoyos y su sostenibilidad, y (c) determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas J. , 2011 , págs. x - xii).

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrado en los aspectos detonantes y ofreciendo respuesta de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y por ende con las posibilidades de reincidencias futuras.

El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, puede ser de carácter político o social, y hace mención a las capacidades de articulación para definir horizontes futuros compartidos, el saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales requerimos un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo. Si bien, desde la palestra política se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles.

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención pública generada. En ocasiones, una acción pública puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costes al largo plazo.

Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios desde las administraciones públicas, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo y dinámico conjunto de relaciones público-privadas, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes, sino por el contrario en conectar y equilibrar todos los elementos con una visión de atemporalidad del valor público; en dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

De esta forma será factible entender de qué forma se equilibran entre sí los elementos, y cómo los cambios presentes y potenciales repercuten en el sistema, al igual de qué manera las secuencias y el ritmo afectan el conjunto de estructuras.

Por ello, toda intervención social requiere de procesos más sutiles

y combinados, puesto que los sistemas complejos están continuamente organizándose a sí mismos. Esta situación nos debe llevar a examinar la congruencia entre la complejidad del sistema y la de sus problemas, pues los aumentos de las incertidumbres del entorno obligan a un incremento de la complejidad del sistema, en términos de anticipación y de respuesta; y en concordancia, la política requiere apuntar hacia combinación entre la medida que acepta la complejidad del sistema y la influencia que tendrán sus intervenciones en la realidad emergente de las sociedades (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, págs. 34-36).⁹

En esta gestión de la complejidad de las administraciones públicas se requiere comprender el cómo los acuerdos políticos institucionales afectan o condicionan la acción

colectiva, estableciendo restricciones y oportunidades para la toma de decisiones y como el cambio ocurre a partir de la alteración incremental de los acuerdos institucionales, surgiendo así el marco de análisis y desarrollo institucional -ADI- (Kiser & Ostrom, 1982).

El ADI ofrece un marco explicativo amplio que da cuentas del cómo las políticas públicas orientan el comportamiento de los intereses colectivos, a diferencia de otros enfoques de la administración pública, centrados en resolución de conflictos y arreglos políticos institucionales, este enfoque integra: a) acuerdos basados en los derechos de propiedad individual, y b) acuerdos basados en burocracias públicas centralizadas (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991).¹⁰

9. A cuanto más complejidad propia, más complejidad exterior se puede reducir, más amplio es el radio de la percepción y mayores son los ámbitos de juego de la decisión. La flexibilidad sería un caso de esa capacidad, por ejemplo, frente a una estabilidad indeseable; la simplificación (de sí mismo y del entorno) podría entenderse, por el contrario, como una consecuencia del déficit de la complejidad propia (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, pág. 37)

10. Este enfoque argumenta que las instituciones asumen un papel fundamental para el objetivo de la resolución de conflictos sobre los recursos colectivos, y va más allá de los derechos de propiedad, esfuerzos de privatización o del control burocrático. Su preocupación radica en comprender el cómo las instituciones condicionan la acción colectiva en la provisión de bienes y servicios, en contextos diferentes. De forma tal, que las políticas públicas son acuerdos institucionales permeables al cambio, y cuyas coaliciones promotoras pretenden una mejora en los beneficios o procedimientos actuales (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991).

Debemos recurrir a los equilibrios inducidos institucionalmente para comprender esa nueva la gestión del cambio requerida en las administraciones públicas para conducir mejor los asuntos públicos en contextos complejos y de incertidumbres. Desde esta lectura, los procesos de decisión requieren de una identificación de actores, claridad de preferencias sobre sus ganancias-pérdidas inmediatas y futuras; así como, la solidez de los procedimientos para adoptar cualquier modificación (Shepsle, 1986) (De Vries, 2010). Por consiguiente, a una mayor cantidad de actores sean estos con poder de decisión o poder de veto y un bajo poder de control de la agenda para inducir coaliciones predeterminadas, los resultados tendrán una inclinación hacia el *status quo* o a márgenes mínimos de transformación (Tsebelis, 2002).

Las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad, por tanto, es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. No obstante, aun

cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones las que regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia

De esta manera, el cambio institucional tiende a surgir ya sea por (a) accidente –lo que sucede simplemente sucede-, (b) por evolución –se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas-, o bien (c) por una intervención intencional –efecto de una intervención deliberada por parte de los agentes dotados de intención e búsqueda de un objetivo.

El diseño institucional representa un mecanismo de solución de conflictos actuales y potenciales, que requiere de un liderazgo político e institucional imaginativo -innovador- para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad para integrar análisis descriptivos con análisis predictivos, así como identificar las adecuadas plataformas insti-

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ **Gobernar en tiempos de incertidumbres**

tucionales aptas a las realidades históricas, políticas y culturales de una sociedad, sin caer en la tentación de anclajes hacia el pasado, sin posibilidad de adaptación y transformación.

En contraposición el marco de corrientes múltiples -o flujos múltiples- rechaza las teorías que encasillan el comportamiento del ser humano a una racionalidad exclusivamente económica; y nos ayudan a replantear la gestión pública en la forma por medio de la cual los asuntos o issues llegan a incluirse en la agenda política para su discusión y posteriormente transformarse en políticas públicas. Sensibilización que en muchas ocasiones suele darse o convertirse en un tema central de la agenda pública hasta que ocurra una crisis o situación que levante la opinión pública.

El énfasis de este marco explicativo descansa en el establecimiento de la agenda y el consecuente proceso de toma de decisiones, lo cual lo hace usando la perspectiva sistémica al considerar

los insumos o problemas sociales que demandan una solución política (inputs) y el producto final del proceso de discusión y toma de decisiones que se plasma en la política pública (outputs). De forma tal, que la acción colectiva no es simplemente el resultado agregado de esfuerzos individuales cuyo objetivo es la maximización del beneficio, o bien de comportamientos reactivos a una estructura institucional, sino que más bien la acción colectiva se concibe como resultado de la confluencia de fuerzas estructurales que buscan moldear el comportamiento sociales, estableciendo incentivos y restricciones, pero que a su vez también se ve permeada por las acciones que ejercen los individuos los cuales a su vez son influenciados por el contexto donde confluyen al mismo tiempo problemas y soluciones para un determinado issue (Zahariadis, 1999).¹¹

La ambigüedad se fundamenta en parte en la forma tan diversa en que los individuos interpretan un mismo asunto o fenómeno, donde

11. Es en ese contexto dinámico y cambiante, el marco de corrientes múltiples intenta determinar por qué algunos temas o asuntos de la agenda logran ser reconocidos como problema público y su consecuente discusión, frente a otros que no logran siquiera ser incluidos en la agenda. Se concede especial atención a la ambigüedad en el proceso de discusión político, entendida esta como un estado en donde se cuenta con muchas formas de pensar acerca de la misma circunstancia o fenómeno, que no necesariamente pueden acercarse, creando vaguedad, confusión y estrés.

la información no solo es desigual, sino que la interpretación de esta se encuentra sujeta también a las percepciones subjetivas de los individuos, donde se consideran valores, actitudes y formas distintas de apreciar un mismo fenómeno, dependiendo de una matriz de oportunidades por tres tipos diversos de corrientes: problemas, políticas públicas y políticas. Siendo en muchas ocasiones, que la respuesta pública va como consecuencia posterior a una crisis, en la cual se pierde toda capacidad predictiva (Kingdon, 1984).

La primera corriente es la de problemas donde los elaboradores de política ponen su atención en unos asuntos mientras que deciden ignorar otros. La atención que pongan sobre determinados asuntos dependerá en parte de

las condiciones del contexto y de las características del problema, lo cual hace que unos asuntos sean de más interés que otros.¹²

La segunda corriente de las políticas, confluyen las ideas de los actores políticos en torno a un asunto de interés común, las cuales son transmitidas a través de foros, eventos, reuniones etc. Del flujo de ideas que se desprende de la discusión sobre el tema de interés común, solo algunas logran perdurar en el tiempo mientras que otras tendrán una relativamente vigencia, o se refundirán con otras ideas, incluso algunas otras dejarán de ser consideradas.¹³

La tercera corriente, sobre la política, en ella confluyen los tomadores de decisión, partidos políticos, grupos de presión y la opinión pública. Constituye

12. La relevancia de los problemas es determinada por los indicadores, que permiten identificar si una situación o condición puede ser definida como problema y de interés político. Es decir, los indicadores permiten crear un proceso de selección política de aquellos asuntos que importan y cuáles no, donde la manipulación de indicadores por parte de los empresarios políticos tiene como objetivo brindar mayor visibilidad o relevancia a unos asuntos, cuyo objetivo es capturar la atención gubernamental sobre esos asuntos.

13. Los criterios de selección de las ideas dependen de la viabilidad técnica y de aceptación conforma a los valores dominantes del momento, así como los niveles de pertenencia de estas ideas ligadas a las creencias de una red o comunidades de actores. Cuantos más cohesionadas y pequeñas sean estas comunidades, mayores capacidades tendrán para defender sus ideas, dada la poca heterogeneidad de sus miembros (Kingdon, 1984).

un matriz de interacciones dinámicas determinadas por las percepciones, expectativas de satisfacción, estados de ánimo de la sociedad en general.

La gestión pública implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el desafío no se encuentra exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la política, sino también en las bases institucionales donde emergen las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación en sus procesos de implementación, control y evaluación. Es así como es impostergable entrar a una mayor comprensión operativa de la gestión de cambio y la forma en la cual operan las instituciones públicas.

Los resultados de una perspectiva u otra llevará siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo perfecto o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad. El supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos

internos y externos, ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional como inter-institucional, en armonía con el resto de la ingeniería del Estado.¹⁴

Las opciones estratégicas de los actores son guiadas por sus percepciones actuales o futuras de sus beneficios y costos esperados, lo cual condiciona su propia capacidad decisional. Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar tales reglas, lo que implican que están dispuestos a cooperar entre sí para alcanzar determinados fines (Schlager & Blomquist, 1996).

El cambio es por consiguiente situacional e incremental, dirigido a modificar las reglas operacionales del juego a través de la acción colectiva. Los individuos buscan cambiar las reglas operacionales inmediatas que les imponen restricciones o costos, pero no así las reglas institucionales que representan un cambio sustancial en la estructura institu-

15. En ocasiones, la falta de coherencia puede responder a incentivos para alentar la falta de armonía y por tanto constantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales –fenómenos identificados como irritantes institucionales (Goodin, 2003).

cional y en donde se produce el verdadero cambio. Los esfuerzos de interacción con miras al cambio tienen un impacto reducido en los niveles operacional y de acción colectiva, debido a que no altera los acuerdos institucionales fundamentales.¹⁵

La confianza es el talón de Aquiles en todo proceso de gestión del cambio, se basa al menos en dos condiciones básicas: previsibilidad y capacidad. Tanto los funcionarios públicos como la sociedad en general quieren saber qué pueden esperar: quieren previsibilidad. Cuando las reglas básicas son modificadas, en medio del cambio, la confianza va la deriva; la previsibilidad requiere por ende de reglas básicas claras y entendibles, como una precisión -sin ambigüedades- de las intenciones.

El ejercicio del gobierno -y su gestión pública derivada- requiere blindarse de previsibilidad y de capacidad. Cuanto más sepan comunicar y aclarar nuestras autoridades las intenciones y sus reglas básicas, más capaces

serán los funcionarios públicos de predecir lo que va a ocurrir y de influir en los acontecimientos, incluso en medio de coyunturas volátiles e inciertas. Intenciones y reglas básicas que a su vez requieren de un diseño apropiado en las administraciones públicas fuertes y competentes con una sólida capacidad en la elaboración de políticas públicas en coordinación con otros actores público-privados, y sistemas de seguimiento, evaluación y control fiables.

III. ¿Cómo gobernar los problemas del mañana?

El principal elemento identitario de la gestión pública, como bien hemos analizado, debe ser su capacidad de previsión y de anticipación al servicio de la elaboración de estrategias y políticas, ahora no en un sentido de la micropolítica, sino desde la visión panorámica de los asuntos públicos, que viven y actúan en sistemas complejos e inciertos.

15. En este nivel el cambio sucede dentro de los márgenes establecidos y no conllevan a una modificación importante de la institucionalidad; de ahí la necesidad de asumir como tarea reorientar los cambios hacia la institucionalidad prevaleciente y las reglas del juego que orientan la acción colectiva, es decir a este nivel si se produce sustantivamente un cambio político (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991) (Schlager & Blomquist, 1996).

Para enfrentar los desafíos del mañana, como para reconocer las oportunidades emergentes, requerimos mayor inteligencia estratégica en el diseño y funcionamiento del Estado; es decir, la capacidad de explorar las evoluciones posibles de nuestro medio ambiente estratégico, pero también de la sociedad en contextos locales, nacionales, regionales y globales, y en donde nuestros gobiernos son responsables; el cambio cultural requiere ser estructural, pues cuando tenemos esa visión del mañana reconocemos que los procesos electorales ya no solo son cuestiones de simpatías, preferencias o votos castigo, implica también la posibilidad de condenar o asegurar un mejor futuro para nosotros, como para las próximas generaciones.

Una visión en la cual el nuevo *rôle* del Estado es adoptar posiciones firmes, pero no duras, a efectos de proporcionar la visión y el impulso dinámico de la sociedad para insertarnos ante los nuevos desafíos de forma inteligente a

efectos de conseguir que ocurran las grandes transformaciones deseadas.

¿Cómo se puede hacer mejor? No queda duda que la productividad es el resultado de la innovación y el aprendizaje, y sus incrementos suelen ser endógenos, por lo cual las conexiones de políticas públicas deberían contribuir a incrementar la capacidad y los incentivos para este aprendizaje, contribuyendo a cerrar las brechas derivadas de los valores sociales tradicionales y modernos, en la apropiación del conocimiento.

El alcance, la facilidad y la rapidez de la transmisión del conocimiento son, en sí mismos, rasgos fundamentales de una sociedad del aprendizaje, ya que el nuevo conocimiento estimula un nuevo pensamiento y es el catalizador a partir del cual, surgen las nuevas ideas y las nuevas creativities (Stiglitz & Greenwald, 2015, pág. 88).

La perspectiva de la innovación en las políticas públicas es

fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, las reformas económicas y sociales, ello exige generar las capacidades y habilidades necesarias en las administraciones públicas para integrar cada vez más enfoques de análisis predictivos.¹⁶

No es posible promover la innovación sin una comprensión cultural para superar las visiones del corto plazo y sin los esfuerzos de una amplia diversidad de actores, provenientes de distintos sectores -sean públicos o privados-. El fracaso de las políticas puede llevar al derroche de los recursos y al desaprovechamiento del potencial de muchas tecnologías prometedoras, debido a la negativa política para que el Estado incentive adecuados marcos jurídicos y regulatorias, así como la inversión de recursos públicos. Ante estos desafíos se requiere "(...) una construcción de ecosistemas innovadores que lleven a una asociación público-privada simbiótica y no parasitaria, lo cual será la clave para el despegue (...)" (Mazzucato, 2014, pág.

270) de estrategias para alcanzar de forma acelerada esta nueva normalidad post-virus.

Un aprendizaje que desde las administraciones públicas requiere: partir de la transferencia de las buenas prácticas -y una comprensión de los factores que llevaron a experiencias fallidas-; apropiación y desarrollo de nuevas tecnologías -e incentivar la generación tecnológica-; y mejorar las capacidades y metodologías de aprendizaje, para llegar a una amplia diversidad de funcionarios públicos. Un esfuerzo que será en vano si no se atienden las necesidades de conectividad y se diseña un proceso paulatino en el cual los servicios públicos del Estado -a nivel nacional o local- se enmarquen en los modelos de gobierno digital.

En contextos de sistemas complejos, incertidumbres e interdependencias, el gobierno debe innovar en las formas de entender y operar en las crisis para generar las condiciones adecuadas del cambio, ello exige una lectura clara

16. La innovación debe tener lugar en la misma base de la sociedad y en los valores que en ella subyacen, "(...) ningún Estado puede crear de la nada un conjunto de instituciones y valores que generen el dinamismo necesario para que se produzca una innovación autóctona elevada" (Phelps, 2017, pág. 433)

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

de las tendencias como también de los ciclos -y sus frecuencias- de rupturas a efectos de poder inducir ciclos de estabilidad que

contribuyan alcanzar esas nuevas normalidades, ahora desde una interacción de equilibrios dinámicos (ver Diagrama N°3).

Diagrama 3



Equilibrios dinámicos que son posibles de alcanzar desde adecuados diseños institucionales, una gestión pública competente y una gestión del conocimiento, combinación que asegura diversas

formas de aprendizaje a partir de la adquisición de aptitudes de coordinación y creación de nuevas rutinas, basadas en la emergencia de nuevos valores y principios.¹⁷

17. La demanda de conocimientos y de aptitudes a su vez creará una demanda de aumento en la existencia y en la distribución de conocimientos, y la naturaleza de esta demanda reflejará percepciones corrientes sobre las ventajas de adquirir diferentes tipos de conocimiento Fuente especificada no válida.

La innovación institucional es el motor del progreso social, cualquier cambio que pueda generar beneficios potenciales para el cuerpo principal del sistema en el entramado institucional es precisamente la innovación, desde la cual es factible alcanzar los objetivos deseados en el presente, y los deseados en el futuro desde adecuadas políticas para atender las realidades presentes, inmediatas y potenciales; requiere a su vez de equilibrios dinámicos complejos, capaces de recombinar factores y ajustar oportunamente la distribución de diferentes recursos, según las necesidades del desarrollo social. Sin embargo, esta tarea no la puede realizar de forma aislada el Estado, es fundamental la construcción de redes diversas y dinámicas, asegurando una integración de enfoques, conocimientos, visiones y respuestas: una tarea imposterable que obliga a un encuentro necesario, urgente y estratégico entre las agendas de investigación de las administraciones públicas, las universidades, centros de investigación, entre otros (Hu, 2020).

Afianzar la innovación en los Estados no es una tarea fácil ni aislada, requiere de un dinamismo del gobierno para asegurar al personal de las administraciones

públicas de un mínimo de conocimientos prácticos sobre el cómo se genera la innovación y sobre el cómo puede verse desalentada en diversos sectores que van desde la salud, la seguridad, la industria, entre otros. Una formación que a su vez contribuye a un enfoque sistémico de la complejidad en los asuntos públicos y privados, y en el que es vital un proceso reconceptualizar los modelos y lógicas de la regulación (Phelps, 2017, págs. 422-446)

Nos encontramos ante un proceso de transformación profunda y los diferentes centros de poder globales se están desplazando de una manera muy rápida entre regiones. Los fenómenos actuales son complejos y traen consigo una reconfiguración profunda en la forma de hacer y entender el ejercicio del gobierno. La velocidad de los cambios pasa por encima de la capacidad de adaptación que poseen nuestras instituciones públicas, cada vez más es fundamental el aprender a gestionar las crisis como los cambios necesarios para la adaptación.

La gestión de los problemas del mañana se basa en la extrapolación de tendencias del pasado y del presente, al igual que los

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

análisis predictivos de los ciclos de ruptura, es reconocer que las situaciones actuales se caracterizan por una serie de tendencias más o menos pesadas o emergentes, de las cuales no es posible librarse en un instante; no se trata de predecir eventos, sino de proporcionar pistas acerca de lo posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, generando mapas de futuros ideales a manera de referencia; así como de preparación para las condiciones jurídico, institucionales, políticas y tecnológicas que requerimos -para una mejor preparación- (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008, págs. 7-22)

No podemos obviar los avances en la inteligencia artificial que la era digital han traído y ponen a la disposición del Estado herramientas tecnológicas que facilitarán el trabajo de gestión y entendimiento, innovaciones que deben ser incorporadas de forma contundente en el

aparato público para mejorar la gobernanza en general, nos enfrentamos a una brecha de la adaptación tecnológica en el sector empresarial y en las administraciones públicas, como entre estados que han podido integrarse de mejor forma a las economías digitales, favorecer la generación de condiciones y oportunidades para una sociedad cada vez más digital.

Desde el gobierno digital se fortalecen los procesos para garantizar el acceso a los servicios a toda la ciudadanía por medio de la digitalización, la simplificación de trámites y la reducción de requisitos en general, pero de forma esencial para conocer con mayor precisión las nuevas y dinámicas exigencias de la sociedad; sin embargo, la variable cultural será determinante en la medida de apropiación, aceptación y uso del gobierno digital.¹⁸

18. Byung-Chul Han argumenta El COVID-19 está poniendo a prueba los sistemas en el mundo occidental en comparación con Asia, ello debido a que en los estados asiáticos: (1) tienen una mentalidad autoritaria, que les viene de su tradición cultural -confucianismo-, o al menos son renuentes y más obedientes en comparación con Europa; (2) en Asia hay una mayor confianza hacia el Estado, puesto que la vida cotidiana está mucho más organizada y estricta, y por ende (3) ello ha facilitado un modelo de vigilancia digital, de esta forma las epidemias no las combaten los virólogos y epidemiólogos, sino además los informáticos y los especialistas en macrodatos, con un ejército de cámaras provistas incluso de las más altas técnicas en reconocimiento facial. Un cambio de paradigma que el mundo occidental no ha asimilado. El Estado sabe por

Recobrar la confianza en lo público, pasa por fortalecer la capacidad institucional del Estado para adaptarse y superar las visiones cortoplacistas que predominan, producto de los cambios de gobierno y visiones encontradas que no logran encontrar una salida negociada por la falta de consensos mínimos entre los diversos actores políticos.

La capacidad del ejercicio del gobierno se encuentra ante la encrucijada del dios romano Jano, quién con poseía una doble mirada hacia lados opuestos, encrucijada que nos lleva al peligro

de mirar hacia un pasado idílico, aspirando a los logros de antaño, o por el contrario, se convierta en la previsión y anticipación del presente y del futuro, en una cuna de innovación tecnológica, donde el canto arrullador del Big-data sea armónico con las consideraciones éticas necesarias, un sueño inspirado en ese gran universo de información -o granja de datos automatizada-, la cual requiere de creatividad imaginativa para orquestar el conocimiento a fin de dar respuestas oportunas y disruptivas en tiempos de inmediatez e interconexión social¹⁹ (ver Diagrama 4).

tanto dónde estoy, con quién me encuentro, qué hago, qué busco, en qué pienso, qué estoy comiendo, qué compro, adónde me dirijo. Es posible que en el futuro el Estado controle también la temperatura corporal, el peso, el nivel de azúcar en la sangre, etc. Una biopolítica digital que acompaña a la psicopolítica digital que controla activamente a las personas (Byung-Chul, 2020)

19. Esta cuarta etapa de la revolución industrial representa, la apertura de ventanas y oportunidades, que, junto con las tecnologías de la información, pueden ser aplicadas para dar soluciones directas a las necesidades operativas del Estado y ofrecen a la administración pública una infraestructura digital idónea para el manejo de los datos; así como, para la solución de conflictos a una velocidad nunca vista en la historia (Daum, 2018).

Diagrama 4.



Gobernar en tiempos incertidumbres propias de la complejidad requiere un gobierno cercano no solo en su superficie discursiva, sino también en dar una respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad, por ello se requiere transformar el enfoque de prestación de servicios públicos desde un incremento mayor sobre el valor público, es pensar cada vez más en los beneficiarios y no en el ambiente de comodidad desde una oficina, para ello se requiere la incorporación permanente de mecanismos óptimos de mejora continua.

Es también avanzar hacia un gobierno abierto, el cual va más allá de la transparencia, sino que dependiendo de los temas de la agenda pública,²⁰ pero es reconocer que la diversidad de actores contribuye a una mayor gestión pública, siempre y cuando esta integración de actores tenga un valor estratégico para aportar.

Avanzar hacia un gobierno inteligente, en el cual las decisiones sean adoptadas por evidencia y no solo por el instinto político, tener una profesionalización mayor en la función pública,

20. No todos los asuntos del gobierno pueden ser participativos e inclusivos, ni abrirse a redes estratégicas de participación, por ejemplo, los temas de seguridad requieren un ejercicio jerárquico en la toma de decisiones.

capaz de avanzar hacia análisis predictivos y modelajes de posibles alternativas de políticas públicas en un contexto intersectorial y en un marco de referencia global.

El gobierno digital permite fundamentalmente una capacidad de gestión ante los riesgos, asegurando la continuidad operativa, y una forma de comunicación cercana y directa, mitigando interacciones complejas propias de las crisis de salud, sociales, políticas, económicas, ambientales, de seguridad, entre otras. Sin embargo, esto seguirá siendo una tarea pendiente hasta tanto no se aseguren las condiciones de conectividad y de preparación a una sociedad virtual como bienes públicos fundamentales, de lo contrario estaremos ante nuevas brechas sociales.

Este nuevo mundo de oportunidades y de problemas ofrece opciones de repensar toda la arquitectura institucional, volviéndola mucho más flexible, en la que los equipos de trabajo multisectoriales sean cada vez más comunes, en contra-

posición a los diseños sectoriales, departamentales y ministeriales. Una estructura de lo público que implica más inclusión de diversas carreras profesionales, el trabajo por proyectos concretos y resultados en las políticas, con equipos pequeños intersectoriales motivados por sus contribuciones hacia objetivos más globales en pro del desarrollo del país: una apuesta incremental al valor de la innovación como la estrella polar para navegar en tiempos de incertidumbres (Bracken, 2019).

Frente a estas tendencias hacia lo digital, especialmente en la era post-virus, entra en discusión el rôle ético del Estado en los procesos de automatización de la vida pública y privada; por ejemplo, en países como China, la apuesta enérgica por esta corriente en el sector productivo se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos para recuperar la actividad económica y avanzar con pasos decididos por la reinversión del mercado; abriendo así un abanico de escenarios.²¹

21. Esta gestión estratégica de lo público requiere transmitir una claridad de ideas y proyectos sobre el comportamiento esperado y deseado en sociedades tecnológicas, e inclusive repensar nuestros modelos y formatos educativos, no solo para dotar de mayores condiciones y oportunidades a la ciudadanía en el mercado laboral, sino además para consolidar modelos de desarrollo sostenibles, capaces de abordar de forma sistémica las nuevas posibilidades a las que como sociedad podemos obtener.

Dar un salto competitivo en el post-virus, pasa por tener una administración pública resiliente, capaz de dar respuestas oportunas en los tiempos correctos, garantizar la reducción de la complejidad regulatoria, operar en un marco de mayor coordinación, colaboración y cooperación entre instituciones público-privadas.

El marco jurídico es otro a factor neurálgico considerar en este proceso, los cambios son muy rápidos y la ley debe hacer cumplir su principio de adaptarse a las épocas, labor fundamental que siempre debe considerarse como parte de la transición hacia un modelo mucho más flexible y responsable. Sin embargo, el gran problema de nuestras instituciones no es la inestabilidad per se producto de las incertidumbres de nuestros tiempos, sino la inestabilidad debida al hecho que no se realizan los cambios necesarios

Por ello, el ejercicio del gobierno tiene varios retos de cara al periodo post pandemia, entre ellos; garantizar la gobernabilidad y gobernanza democrática en medio de la revolución digital por la que se avanza y las nuevas realidades por las que le tocará atravesar a lo público, procurar el desarrollo sostenible de la nación en medio

de retos ambientales irrefutables, y asegurar la equidad distributiva, después de comprobarse que la promoción del interés colectivo no puede quedar solamente en manos del mercado. Parte de ese pendiente para el futuro se ve en la necesidad de conciliar los tiempos de la administración pública para replantear la misión del Estado. Estos tiempos tienen que ver con planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado (Oszlak, 2020).

Esta planificación del futuro pasa por comprender al nuevo mundo que está naciendo, el cual puede generar dinámicas que trascienden el marco de la globalización tal y como se conocía con anterioridad, el auge de movimientos políticos con características ultranacionalistas y autoritarias que buscan re-politizar a la ciudadanía sobre instituciones y normas que se daban por sentadas bajo la normalidad del orden liberal y que eran parte del consenso internacional hasta inicios del presente siglo (Sanahuja, 2019).

A lo anterior se debe sumar la crisis producida por la pandemia del COVID-19, que ha terminado de consolidar el regreso de la lógica inmunitaria entendida en el cierre sistemático de fronteras y

el aislamiento social obligatorio, con todo lo que ello implica tanto para el comercio como para la población. Es así como resuenan aquellas palabras de Antonio Gramsci “el viejo mundo no muere, el nuevo tarda en aparecer” y en esos claroscuros surgen las improvisaciones y las ocurrencias, de ahí la importancia de la confianza a partir de la previsibilidad de nuestros tomares de decisión, la capacidad de las administraciones públicas y las reglas básicas de un sólido Estado de derecho, siendo una vez más ente rector que establece pautas fundamentales.

La necesidad que nace a partir de esta reflexión es la de pensar en una nueva escala de valores o prioridades en el ejercicio del gobierno que, además, refuercen la democracia y la blinden de los peligros que la envuelven, no podemos caer en una democracia de emociones que sucumbe a la mayor de todas: el temor.

La expectativa de satisfacción de la ciudadanía con el sistema político y las decisiones adoptadas por cada gobierno es una construcción continua y no podremos avanzar sino aprendemos mejores formas proactivas de comunicación y de entendimiento entre ambos

sectores. La comunicación de la gestión y de los procesos, es hoy más que nunca una cuestión impostergable desde las altas autoridades hasta los funcionarios públicos, coherencia en los objetivos, pero también en las razones del por qué y el para qué de cada acción pública.

Las unidades de cumplimiento de políticas públicas multisectoriales, de la mano de una agenda pública digital, vienen a desempeñar un rol que brinda certezas en medio de la incertidumbre de cara a los diversos panoramas que pueden visualizarse en el mediano plazo. Estas unidades han venido evolucionando con el tiempo y cuentan con características que permiten una mayor adaptabilidad a las demandas del aparato público; están a la par de los centros de toma de decisiones, tienen una curva de aprendizaje más corta que en épocas pasadas debido a la digitalización de la información, así como sistematización de las experiencias y permiten un mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles. Esto sin lugar, requiere de un compromiso de carácter político que trascienda lo meramente coyuntural y electoral, que en el caso de América Latina puede denominarse, como la conso-

lidación de políticas de Estado (Oszlak, 2020).

Entre los dilemas más importantes durante este periodo de emergencia sanitaria, se encuentra el tener que pensar en elegir entre la salud y la economía. Las medidas de aislamiento necesariamente detienen la actividad económica de los países, por lo que el evidente impacto en las capacidades estatales para resolver tareas pendientes a la ciudadanía se vuelve cada vez más notorio.

Viejos problemas estructurales sin resolver como son la desigualdad o la pobreza, sumado a las nuevas brechas tecnológicas, exigen mejores servicios y espacios creativos para la innovación a partir de enfoques estratégicos con carácter abiertamente disruptivos. La proyección de contextos múltiples donde se integren variables de diversa índole, pero teniendo siempre claro que ese análisis constante y disruptivo pasa por la comprensión de los fenómenos exteriores, mismos que inciden directamente en cada realidad a lo interno.

El rôle del conocimiento juega un papel fundamental en la construcción de estas nuevas

narrativas pluralistas e inclusivas en el imaginario de lo público, nuevas lógicas y dinámicas se tornan parte indispensable de los procesos creativos que son necesarios para producir las ideas adecuadas y a la altura de los tiempos. Enseñar a desaprender es menester para poder abrirse a concepciones que reten el malentendido sentido común tradicional y generen nuevos equilibrios entre lo público y lo privado, dando prioridad a las demandas que nacen cuando algo está terminando su ciclo y lo nuevo aún no surge por completo. Sin duda la prioridad parte por la formación en esquemas y categorías analíticas que se salen por completo de los patrones académicos tradicionales.

Nos encontramos ante un cisma fundamental: el periodo anterior a COVID-19 y la nueva normalidad que surgirá en la era post-viral, esa próxima normalidad que aún no logramos entender o dibujar; en la cual estaremos atestiguando una dramática reestructuración del orden económico y social en el cual la forma de operar de nuestras economías se verán significativamente alteradas (Kevin & Singahi, 2020). Situación en la cual el Estado y los organismos internacionales deberán adoptar medidas de cooperación y de

gestión del conocimiento para la generación e implementación de políticas nacionales, regionales y globales.

Estamos ante un experimento continuo sobre nuestras capacidades y habilidades para gestionar crisis e inducir los diseños propicios para el cambio, en un complejo entramado de encrucijadas que se debaten entre alcanzar avances multiniveles progresivos y el estancamiento derivado por no actuar en los tiempos precisos. Requerimos avanzar de forma lenta, pero decidida en al menos estas dimensiones:

a) nuestra capacidad para aprender a resolver de forma constante los dilemas -presentes y futuros- en contextos

complejos y efectos inciertos a nivel nacional e internacional, respuestas que requieren además ser adoptadas en un tiempo inmediato, pues su postergación incrementará la atrofia institucional y las amenazas potenciales;²²

b) la solidez de nuestros sistemas para contener y resistir los efectos de una crisis -sea cual fuese su naturaleza-; así como, la flexibilidad para su atención con enfoques de naturaleza multidisciplinarios y transdisciplinarios, requerimos del conocimiento científico y especializado, pero también de la integración de diversas tecnologías disruptivas, incluso hasta el entender los comportamientos de la psicología social en contextos extremos;²³

22. En entornos complejos, los gobiernos pueden no estar completamente capacitados para analizar una situación y calcular la estrategia óptima, por lo cual, se puede esperar a que adapten sus estrategias en el tiempo a partir de lo que consideran han sido efectivo. En contraposición, con sistemas complejos de apoyo para la toma de decisión, basados en modelajes alimentados por el Big-data, capaces de elaborar simulaciones de las propiedades emergentes de las interacciones entre los agentes; contribuyendo incluso a la predictibilidad de alineamientos nacionales e internacionales -teoría del paisaje-, las escisiones sociales y las probabilidades de respuesta de estructuras organizativas (Axelrod R. , 2003)

23. El aprendizaje emocional puede ser rápido, pero la condición de experto suele tardar mucho tiempo en desarrollarse. La adquisición de esta condición en tareas complejas se encuentra intrincada y lenta, porque ser un experto en un dominio no es una aptitud única, sino una gran serie de miniaptitudes. Los pocos movimientos que vienen a la mente son casi enérgicos y a veces creativos, pueden entender una palabra que nunca ha visto, y pueden encontrar una manera nueva de interpretar otra que

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

hablamos de aprender a gobernar en sistemas complejos;

- c) la confianza y credibilidad para asegurar un retorno a las nuevas normalidades, desde políticas y estrategias nacionales, como aquellas derivadas de interconexiones globales, ayudando así a nuestras sociedades a insertarse y operar en estas nuevas normalidades, un proceso siempre complejo y difícil de equilibrios dinámicos, que dan paso a la generación de inteligencias colectivas;²⁴

- d) un ejercicio de gobierno que trascienda exclusivamente

de la administración de los asuntos públicos, con vocación predictiva, imaginación creativa y generación de acciones disruptivas capaces de adecuarnos a estos entornos cambiantes; y

- e) una acción decidida y sostenible hacia la modernización y la reforma de la ingeniería institucional, donde el valor por la innovación pública y las alianzas público-privadas serán determinantes para modelar y alcanzar los proyectos futuros compartidos.²⁵

En este periodo de confusión, el bienestar de la población y la

resulta familiar Fuente especificada no válida. Estar preparado para afrontar las crisis y las nuevas normalidades es no poseer una única aptitud, es contar con un conjunto de aptitudes, pues podemos ser grandes expertos en unas y en otras principiantes; de ahí la importancia constante de la retroalimentación, la evaluación y la validez en generar equilibrios dinámicos.

24. La micro fallacy -microfalacia- consiste en no haber entendido que en el mundo social lo que importa no son solo los individuos, sino también las interacciones y su correspondiente institucionalización. Los principales problemas a los que nos enfrentamos son producto de realidades interdependientes y conectadas ante las cuales son ciegos sus comportamientos individuales: insostenibilidad, riesgos financieros y, en general, aquellos que están provocados por una larga cadena interacciones derivadas de los comportamientos individuales que pueden no ser en sí mismos malos, pero sí en su desordenada agregación. No se trata únicamente de modificar los comportamientos individuales, sino de avanzar hacia inteligencias colectivas multidisciplinares y transdisciplinares (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, pág. 88)

25. La innovación y la extensión del florecimiento se ven debilitadas cuando muchos de los caminos y rumbos tomados en las arenas de la política y el mundo de los negocios vienen fijados por la política económica, cuando la formación de nuevas empresas y negocios se limita con mayores restricciones -sin comprender las complejidades

sostenibilidad pasan a ser base fundamental para la articulación de esfuerzos en aras de construir propuestas, fortalecer instituciones y blindar a la ciudadanía de las amenazas objetivas que comienzan a asomarse en el periodo después de la pandemia.

Esas realidades concretas muy relacionadas a problemáticas de tipo global: migraciones masivas, conflictos armados, cambio climático, hambrunas y nuevas posibles pandemias, todo dentro del esquema de adaptación que la administración pública deberá considerar, donde exista el acceso amplio e irrestricto al conocimiento que permitan prever, predecir y proyectar las necesidades, limitaciones y posibilidades de lo público.

La relevancia que adquiere la democratización de la participación ciudadana en el diseño y reestructuración estatal es alta, especialmente en momentos donde la falta de una idea de autoridad firme o refugio que sea guía y respaldo en medio de las dificultades no ha podido ser hallada a pesar

de lo sucedido con el problema mundial que significó el virus (Ramonet, 2020), la inclusión de los nuevos grupos sociales en esta labor se convierte en un ejercicio de confianza, transparencia y seguridad que fortalece el ejercicio del gobierno en el presente y hacia el futuro.

Instituciones sólidas pero sensibles a las realidades internas de los grupos sociales que se encuentran en desventaja respecto a otros con mayores facilidades económicas, en la que los funcionarios cuenten con la adecuada preparación profesional y humana para tratar con calidad y eficiencia sus demandas, que gestionen haciendo uso de la tecnología y brinden respuestas en poco tiempo; una función pública que incorpore a la sociedad abrirá una serie de responsabilidades mutuas compartidas pero diferenciadas, que exigirán un trabajo conjunto, solidario y eficiente en el camino a la obtención de los objetivos y en la definición y alcance de una misión país, tal y como una sociedad abierta, pluralista y democrática lo demanda.

interdependientes-, cuando los directivos se seleccionan entre una élite y con el propósito de negociar con el Estados y cuando el potencial laboral se enfrenta a estructuras jerárquicas que cierran toda puerta a la expresión de ideas innovadoras y todo incentivo a concebir tales ideas (Phelps, 2017, pág. 422)

“La originalidad consiste en el retorno al origen; así pues, original es aquello que vuelve a la simplicidad de las primeras soluciones”

Antoni Gaudí i Cornet
(1852-1926)

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (29 de agosto de 2018). La Nueva Gobernanza Pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la Política Pública. 1 - 27. San Pedro, San José, Costa Rica.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. New Jersey: Princeton University Press.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bracken, M. (30 de Julio de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de Gobernarte: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/mike-bracken-el-ciudadano-no-deberia-tener-que-proporcionar-al-gobierno-la-misma-informacion-dos-veces/>
- Byung-Chul, H. (22 de marzo de 2020). La emergencia viral y el mundo del mañana. *El País*, pág. Opinión. Recuperado el 28 de abril de 2020, de El país: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Carrilo, F. (. (2001). *El Déficit de la Democracia en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. (24 de 4 de 2020). CEPAL. Obtenido de Acerca de la Gestión Pública: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Daum, T. (2018). *El capital somos nosotros, crítica a la economía digital*. San José: Uruk.

- De Vries, M. (2010). *The importance of neglect in policy-making*. Great Britain: IIAS International Institute of Administration Sciences.
- Gamble, A. (29 de abril de 2020). *El estado de bienestar y las políticas de austeridad*. Obtenido de OpenMind BBVA: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>
- Giménez, L. (15 de octubre de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/instituciones-fuertes-la-piedra-angular-de-una-politica-publica/>
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Gramsci, A. (2017). *Gramsci. Estritos Antología*. España: Alianza Editorial.
- Hu, X. (2020). Perspectivas de la Innovación de las Políticas Públicas en la República Popular China. *El Futuro de la Función Pública. XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y El Caribe* (págs. 1-13). Santo Domingo: Academia Nacional de Gobernanza China.
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Kevin, S., & Singahi, S. (29 de Abril de 2020). *Beyond coronavirus: The path to the next normal*. Obtenido de McKinsey & Company: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>
- Kingdon. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kiser, L., & Ostrom, E. (1982). Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. En E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry* (págs. 179-222). California: Sage.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Economía.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*. México: LIMUSA.
- Osborne, D. y. (1992). *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley.

- Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Bloomington: IN.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado después de COVID 19*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=uH0DleKxRO4&feature=youtu.be>
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. Barcelona: RBA.
- Ramonet, I. (26 de Abril de 2020). *Le Monde Diplomatique*. Obtenido de Le Monde Diplomatique: <https://www.lemondediplomatique.cl/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-por-ignacio-ramonet.html>
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En F. S. General, *América Latina frente a la reconfiguración global* (pág. 184). San José: Grafos S.A.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*(49 (3)), 651-672.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría del Constitución*. España: Alianza Editorial.
- Shafritz, J. (1988). *International encyclopedia of public policy and administration*. Colorado: Westview Press.
- Shepsle, K. (1986). *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. New York: Penguin Group.
- Sloterdijk, P. (2014). *Die schrecklichen Kinder der Neuzeit*. Francfort: Shurkamp.
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2015). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. México: Edición Cultural Paidós.
- Sunstein, C. (2014). *Semplice. L'arte del governo bel terzo millenio*. Milano: Serie Bianca. Feltrinelli.

- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New Jersey: Russell Sage Foundation - Princeton University Press.
- Vallespín, F. (28 de abril de 2020). *Universidad Autónoma de Madrid*. Obtenido de Vieja y Nueva Política: https://www.uam.es/UAM/documento/1242690053161/Vieja_y_nueva_poli_tica.pdf?blobheader=application/pdf.
- Vargas, J. (2008). *El ocaso del presidencialismo costarricense*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo - Fundación Arias.
- Vargas, J. (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José: AECID - Fundación Demuca.
- Vargas, J., & Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *ICAP-Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.
- Webber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity. Time and Multiple Streams. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 73-94). Boulder: Westview Press.