

# **Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible**

**Patria de Lancer Julnes**

## **Patria de Lancer Julnes**

Académica de reconocimiento internacional y consultora en medición del desempeño y rendición de cuentas, gobernabilidad y auditoría ciudadana. Doctora en administración pública por la Universidad Rutgers. Tiene amplia experiencia en administración en educación superior. Primera profesora *honoris causa* en la Universidad de Nuevo México en la cátedra de Administración Pública bajo la égida del fondo de dotación Rosenthal, además de ser la directora de la Escuela de Administración Pública. Su vasto historial de publicaciones académicas está conformado por libros, monografías y artículos publicados en periódicos nacionales e internacionales de alto prestigio. Ha trabajado con gobiernos y universidades en Latinoamérica y Europa para realzar la educación en administración pública y su ejercicio, entablar alianzas para mejorar la gobernabilidad, apoyar la gobernanza democrática y atender las necesidades de las poblaciones tradicionalmente desfavorecidas. Ha sido galardonada con su inclusión en las Top 100 Mujeres Líderes de Maryland de 2013 en *The Daily Record*, la Cruz de Oficial de la Orden de Isabel la Católica del Gobierno de España, el Premio Tambor Mayor por la Justicia para el compromiso cívico, de la Conferencia Interdenominacional de Ministros de Harrisburgo, el Premio al Servicio Donald C. Stone de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA, por su sigla en inglés) y el Premio Internacional al Servicio Julia J. Henderson de la Sección de Mujeres en la Administración Pública de ASPA. Fue electa miembro de la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA, por su sigla en inglés) en 2019 y actualmente preside la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:  
E-mail: [patriaJulnes1@unm.edu](mailto:patriaJulnes1@unm.edu)

## **Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible\***

*La pandemia de la COVID-19 puso en entredicho la creencia común de que las instituciones gubernamentales son incapaces de adaptarse. También puso de manifiesto que, pese a las ganancias sustanciales en la reducción de la pobreza desde la década de 1990 y tras innumerables versiones de “reforma estatal”, la región de Latinoamérica y del Caribe permanece en situación de crisis. En esta presentación se abordará la necesidad de “reformular” la reforma estatal para construir comunidades resilientes. Se enfoca en la necesidad de repensar el empeño por implementar los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030, así como los aportes de los sistemas de toma de decisiones de base empírica. Habida cuenta del deseo de que la ciudadanía desempeñe un papel influyente en la gobernanza y la reforma estatal, se analizan tres condiciones que harían prevalecer la participación y el compromiso ciudadano. Finalmente, se aboga por implicar a las universidades como motores de crecimiento y desarrollo en apoyo de instituciones eficientes y comunidades sustentables.*

**Palabras clave:** Reforma del Estado; Estado; Modernización de la Gestión Pública; Gestión por Resultados; Participación Ciudadana; Universidades; Estrategia de la Reforma

### **Recasting State Reform to Ensure Resilience in an Unpredictable World**

*The COVID-19 pandemic challenged the common belief that government institutions are incapable of adapting. But it also reveals that, despite substantial gains in poverty reduction since the 1990s and countless versions of “state reform”, the Latin America and Caribbean region remains in crisis. This presentation will address the need to “recast” state reform to build resilient communities. It focuses on the need to rethink the effort to implement the 2030 Agenda, as well as the contributions of evidence-based decision-making systems. Given the desire for citizens to play an influential role in governance and state reform, three conditions are discussed that would make citizen participation and engagement prevalent. Finally, it argues for engaging universities as engines of growth and development in support of effective institutions and sustainable communities.*

Recibido: 22-08-2022 y 12-12-2022 (segunda versión). Aceptado: 19-01-2023.

(\*) Versión revisada de la Conferencia Magistral presentada en el XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia, 22 al 25 de noviembre de 2022, con el título original “Recasting State Reform to Ensure Resilience in an Unpredictable World”. Traducido al español por Conchita Delgado Rivas.

**Key words:** State Reform; State; New Public Administration; Management by Results; Citizen Participation; Universities; Reform Strategy

### Introducción

Podría decirse que el efecto de los huracanes y demás desastres naturales es una representación microscópica de la crisis económica y humana provocada por la pandemia de la COVID-19 que el mundo ha soportado. Fueron precursores de lo que pasaría al no encontrarse el mundo listo. En muchos países de Latinoamérica y del Caribe (LAC), el efecto de estos desastres a corto plazo perdura en el tiempo, lo que lleva a círculos crónicos y viciosos de pobreza y pobreza extrema, subdesarrollo del capital humano y crecimiento económico lento, poco o nulo (Lucas, 1993). ¿Acaso se aprende de estas experiencias la manera de reponerse del impacto? Aparentemente la respuesta es no. LAC ya era vulnerable antes de que se manifestara la pandemia en marzo de 2020.

No se puede negar que la pandemia de la COVID-19 sacó muchos parches que se habían puesto encima de temas que, por mucho tiempo, se han querido olvidar y se han continuado exacerbando a través de políticas públicas incrustadas en las anteriores “reformas estatales”. Los temas son la inequidad, la desigualdad, la pobreza y las injusticias sociales. Ejemplo de ello es la falta de acceso a la adecuada atención médica, la educación, la vivienda, el empleo, los alimentos y la integridad física por parte de grandes franjas de pueblos indígenas y minorías raciales. No se puede olvidar tampoco al elefante en la habitación: el flujo constante de latinoamericanos que ponen sus existencias en peligro por la oportunidad de mejorar su condición de vida, que emigran a lugares donde quizá ni sean deseados. Un informe de situación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2022), señala que la pandemia en sí causó una reversión de cuatro años de progreso para erradicar la pobreza. También dio lugar a la interrupción de la vacunación esencial, el trastocamiento del aprendizaje (con la posibilidad de que más de 23 millones de estudiantes no regresen a las aulas en escuelas y universidades), el revés en lo que se había alcanzado en cuanto a la paridad de género, mayor corrupción y conflicto entre los países. Asimismo, LAC tuvo 28,8% del total registrado de muertes por la COVID-19 en todo el planeta, aun cuando la región representa apenas 8,4% de la población mundial.

En un análisis reciente del Observatorio de Tendencias y Riesgos<sup>1</sup> de Suramérica se concluyó que cinco tendencias estarían “trazando” el futuro de los países de Latinoamérica y del Caribe en los próximos años. A la cabeza está la indiscutible contracción de la clase media y la depauperización. Si bien es cierto que la pandemia tuvo algo que ver con esto, también es cierto que exacerbó las desigualdades estructurales ya existentes. Como lo concluyó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el “panorama social” de LAC ya estaba en crisis. Esto es así, pese a los logros sustanciales que se obtuvieron en la reducción de la pobreza a partir de la década de 1990.

En un informe aleccionador, el Banco Mundial (2021) afirma que aproximadamente 4,1 millones de personas se habían desplazado de la clase media y colocado en situación vulnerable durante la pandemia. El Banco Mundial<sup>2</sup> sostiene que en ausencia del programa de mitigación implantado en Brasil, para contrarrestar el impacto económico de la COVID-19 en las familias, esta cifra habría sido de 12,1 millones de personas. A causa de la pérdida de empleos y de ingresos, las personas se desplazaron de la clase media a la clase baja, mientras que las personas que ya vivían en pobreza se deslizaron a la pobreza extrema.

En comparación con 2020, estaba previsto que la cifra de las personas que viven en pobreza extrema se elevaría de 81 millones a 86 millones, a la vez que el número de las personas que viven en pobreza disminuiría de 204 a 201 millones (CEPAL, 2022). En su comunicado de prensa, el Banco Mundial reafirmó además que de no haber sido por el masivo programa económico de transferencia para las familias, se habrían contabilizado 20 millones de nuevos pobres.

De acuerdo con un artículo reciente en el *New York Times*<sup>3</sup> sobre la base de las conversaciones sostenidas con el Sr. Joseph Dehner, abogado de renombre internacional con experiencia en el trabajo realizado en LAC para llevar agua a los agricultores, estos temas han dado lugar a movimientos que amenazan la tan disputada gobernabilidad democrática en Latinoamérica. Los electores, ahora frustrados por su situación precaria, giran en torno a los líderes populistas y los candidatos de la llamada extrema izquierda (Andrés Manuel López Obrador en México, Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia) o sienten nostalgia por aquellos tiempos de percepción de progreso y estabilidad que se fueron y ya no volverán y gravitan en torno a candidatos de antaño (este es el caso de Brasil, con Luiz Inácio Lula da Silva).

**La pandemia reveló que se debe ser cautelosamente optimista con respecto a la interconexión. Tal precaución se debe a que se ha pensado de forma lineal durante mucho tiempo y se ha enfocado en las piezas individuales o aisladas en lugar de los sistemas interdependientes.**

Otro aspecto que la pandemia hizo patente es que el mundo es interdependiente y está interconectado. Todos los sectores de la sociedad están conectados. Aunque tal interconexión ha tenido repercusiones positivas, como el auge financiero experimentado en Brasil en los años 2000 gracias a las exportaciones a China, la pandemia también demostró que tal interdependencia es compleja y puede tener un efecto dominó. Se ha visto la forma en que los problemas con la cadena mundial de suministros han tenido un impacto negativo a lo interno, donde los artículos tales como los alimentos y los medicamentos escasean y el desempeño financiero general se perturbó, debido a la inflación y a la desestabilización en el comercio internacional. Este es un tema particularmente álgido en los países de LAC que tienen en China su principal socio comercial, ya que el virus hizo trastabillar su economía<sup>4</sup>. Puede alterar muchos otros renglones de la economía en LAC, dado que al 2020 las exportaciones a China representaban 26% en la región. La pérdida de ingresos a causa del quebranto en la producción, el movimiento y el consumo de bienes sería desastrosa para LAC<sup>5</sup>.

La pandemia reveló que se debe ser cautelosamente optimista con respecto a la interconexión. Tal precaución se debe a que se ha pensado de forma lineal durante mucho tiempo y se ha enfocado en las piezas individuales o aisladas en lugar de los sistemas interdependientes. Tal pensamiento es, en gran medida, responsable de la dificultad en reponerse del impacto de la pandemia. No obstante, también hay otros motivos.

Históricamente Latinoamérica ha adolecido de instituciones débiles. Brinks, Levitsky y Morillo (2020) aseveran que esto guarda relación con factores que lo refuerzan, tales como la desigualdad socioeconómica, donde quienes tienen el estado económico correcto y las características adecuadas son más proclives a evadir la ley. Los países tienden además a exhibir una baja capacidad fiscal, sufrir de volatilidad tanto política como económica y plantearse metas institucionales mucho más allá de su capacidad para alcanzarlas: demasiado ambiciosas para confrontar siglos de males sociales (Brinks ...[et al], 2020). Si bien los gobiernos latinoamericanos se han embarcado en cierto tipo de reforma administrativa durante décadas, con alguna que otra tregua, la capacidad de la administración pública se ha mantenido atrasada (Bresser-Pereira, 2001). El virus ha exacerbado estos asuntos.

Pese a la imprevisibilidad de estos tiempos, abordar todos los temas mencionados, que a menudo reciben el nombre de problemas perversos o, tal como los ha categorizado Karl Popper, problemas de nubes<sup>6</sup>; exigen

**De hecho, la pandemia demostró que el gobierno, el Estado y la sociedad en general tienen una enorme capacidad de flexibilidad, adaptación y respuesta rápida.**

instituciones públicas funcionales y ágiles. Exige también el diseño de políticas y programas desde la perspectiva sistemática, que implique a las numerosas redes e instituciones que forman parte del proceso de gobernanza. Y además exige instituciones capaces de coordinar y vigilar hacia el logro de los objetivos.

Si no fuera ya evidente, la pandemia también reveló la necesidad imperiosa de que los gobiernos implementen políticas y programas que refuercen la capacidad de resiliencia. La pandemia puso de relieve que no hay nada fijo ni estable. Al contrario: la inestabilidad, la imprevisibilidad y la complejidad son la norma.

Sin embargo, no por ello se debe pensar que todo está perdido, que no hay esperanza. La pandemia además puso en tela de juicio la creencia común de que las instituciones gubernamentales son incapaces de adaptarse a causa de su rigidez, fragilidad y accionar destinado a preservar el *statu quo* (Pelling y Manuel-Navarrete, 2011). De hecho, la pandemia demostró que el gobierno, el Estado y la sociedad en general tienen una enorme capacidad de flexibilidad, adaptación y respuesta rápida. Quizá uno de los ejemplos más impresionantes de dicha transformación sea la velocidad en que se viraron y mudaron la mayoría de las funciones de la sociedad a la esfera virtual. Efectivamente, según el citado Observatorio de Tendencias y Riesgos de Suramérica, durante la pandemia en 2020 hubo un incremento de 200% en la cantidad de pequeñas empresas latinoamericanas que se digitalizaron, lo que les permitió sobrevivir. Esto no se quedó aquí. En todo el mundo, las universidades, los hospitales, las alcaldías y los organismos comunitarios, locales y nacionales respondieron con alguna forma de adaptación e innovación.

Este rápido viraje en los métodos de entrega e interacción, fue posible gracias a los avances de la cuarta revolución industrial. El término tiene que ver con los notables avances tecnológicos que dan cabida a gran parte de lo que se hace en el hogar, en el trabajo, en la escuela y en los entornos sociales. Se caracteriza por una fusión de tecnologías que difumina las líneas entre las distintas esferas de la existencia: física, digital y biológica. Con todo, aun cuando estos avances permitieron continuar funcionando sin importar la pandemia, también se suman a la complejidad e imprevisibilidad del mundo y que los candidatos a reformuladores de la reforma estatal deberían tomar en cuenta.

Adicionalmente, en todo el mundo se estuvo en presencia del desarrollo, elaboración y despliegue de las vacunas contra la COVID-19 en tiempo récord. Juntos, estos logros derivaron de la rápida colaboración

y coordinación entre muchas redes de gobernanza. En efecto, estas respuestas, que algunos denominan “experimentos forzados”, ocurrieron durante un “estado de excepción” causado por el surgimiento sorpresivo de un virus que devino rápidamente en pandemia (McGuirk, Dowling, Maalsen y Baker, 2021: 188-189). Independientemente del “estado de excepción”, los experimentos forzados demostraron que “podemos” cambiar, responder velozmente y ser ingeniosos: que la resiliencia está en los genes humanos.

Por su parte, Brian Winter (2022) hizo notar en su artículo que Latinoamérica, unos cuantos años antes de la pandemia, estuvo en presencia de la estabilización económica, la redistribución de la riqueza, la disminución de la pobreza y la democratización. Hoy día, también se observa mayor integración de los grupos minoritarios y de la mujer, quienes ascienden en cifras cada vez más significativas a cargos de liderazgo político. Quizá el mejor y más reciente ejemplo sea la elección de una mujer negra a la vicepresidencia de Colombia. Esto ni siquiera se habría soñado antes.

Sin embargo, lo que se haya hecho en el pasado quedó en el pasado y no bastó. No se hizo lo suficiente para garantizar la resiliencia. En un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se recalca que pudo haberse hecho mucho más antes de la pandemia para “reforzar la resiliencia”<sup>77</sup>.

Los experimentos forzados continuarán. No solamente los desastres en materia de salud pública, como la COVID-19, pueden reaparecer, sino que también se puede percibir que el medio ambiente se desmorona alrededor, en todo el mundo, en Latinoamérica. El suministro de agua desciende a un ritmo vertiginoso, los incendios forestales abundan y son más destructivos, los icebergs se están derritiendo, la deforestación en el Amazonas continúa, los huracanes son cada vez más mortales y las temperaturas aumentan. Todo ello causa muerte y devastación entre los humanos y todo ser viviente. Además, no se puede olvidar los conflictos bélicos entre países y dentro de estos, lo que tiene un efecto dominó perjudicial.

Si bien hay mucho de lo que se puede hablar en relación con los innumerables aspectos que la pandemia puso en primer plano, el resto de este trabajo se enfocará en lo que se considera son los conceptos y factores importantes en la reformulación de la reforma estatal para construir comunidades resilientes en estos tiempos turbulentos. Primero, se hablará sobre la necesidad de repensar los esfuerzos para implantar los ODS en el contexto de la Agenda 2030



**La turbulencia incita a la resiliencia: la capacidad de soportar y absorber los impactos súbitos y los trastornos, recuperarse y transformarse a la vez que se mantienen las funciones esenciales y la identidad. Resiliencia significa poder rebotar y caer parado.**

de la ONU. Se argumenta que hay que utilizar la resiliencia como el concepto central o transversal y que los sistemas de pruebas para la toma de decisiones pueden ayudar. Acto seguido, se abordará la función ciudadana, tomando como trampolín el lema de esta ponencia y los avances en la materia. Finalmente, se expondrá el papel de las universidades, las cuales no han contado con el debido respaldo en los esfuerzos anteriores por la reforma.

### **Complementar la sostenibilidad con resiliencia**

Desde hace más de una década, la turbulencia de los tiempos ha impulsado a los observadores a abogar por reemplazar el concepto de sostenibilidad con el de resiliencia. Los promotores de esta idea argumentan que la sostenibilidad tradicionalmente ha significado prácticas y soluciones destinadas a la estabilidad y la reversión de los errores del pasado (Ahern, 2011). No obstante, señalan que la turbulencia incita a la resiliencia: la capacidad de soportar y absorber los impactos súbitos y los trastornos, recuperarse y transformarse a la vez que se mantienen las funciones esenciales y la identidad (Giannakis y Bruggeman, 2017). Resiliencia significa poder rebotar y caer parado.

En el ámbito del gobierno local y de la comunidad, la iniciativa de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller (2018)<sup>8</sup> define la resiliencia como “la capacidad que tienen las ciudades para funcionar, de tal manera que las personas que allí viven y trabajan, particularmente los pobres y vulnerables, sobrevivan y prosperen, sin importar las tensiones o conmociones con las que se enfrenten”. Tales tensiones y conmociones pueden ser desastres y acontecimientos naturales o antropógenos. Los gobiernos locales son determinantes en cualquier estrategia de sostenibilidad y resiliencia, dada su proximidad a los ciudadanos. En mayo de 2022 en República Dominicana, conforme a la declaración del foro sobre la implementación de los ODS, los asistentes recalcaron la necesidad de fortalecer los gobiernos locales por ser determinantes en garantizar no solamente la implementación de los ODS, sino también por velar por que nadie se quede rezagado en la recuperación.

Un elemento fundamental en la estrategia para la resiliencia consiste en crear la capacidad de tomar decisiones durante las tensiones y conmociones, así como gestionar eficazmente aquellos programas que estén destinados a desarrollar y apoyar la resiliencia. Esta capacidad exige información con respecto a alcanzar las metas

**Aunque suene paradójico afirmar que se debe tener instituciones estables y robustas para crear resiliencia, los economistas han tenido que admitir que no es posible recobrase de ninguna crisis si no se cuenta con instituciones públicas sólidas.**

y las estrategias, y utilizar la información para tomar decisiones. No es sorprendente que el último informe de la ONU sobre el logro de los ODS apunte a la necesidad de información y particularmente al desarrollo de la capacidad de recopilar y analizar los datos estadísticos. Sin embargo, hay que ir más allá. Se retomará este punto más adelante.

Cabe destacar que, aunque es necesario desarrollar la resiliencia, también esta requiere una base sólida. Difícilmente se puede sentar esta base sólida sin instituciones y sistemas de gobernanza sostenible. Por sostenibilidad hay que enfocarse en un taburete de tres patas que abarque lo social, lo económico y lo ambiental. Construir comunidades sostenibles y sistemas de gobernanza exige el reconocimiento de la interdependencia de estos tres elementos y el equilibrio de los tres al mismo tiempo. Este enfoque equilibrado y dinámico contribuiría al logro de los 17 ODS de la ONU, que se centran en acabar con la pobreza, promover la paz y la prosperidad, y proteger el medio ambiente.

Aunque suene paradójico afirmar que se debe tener instituciones estables y robustas para crear resiliencia, los economistas han tenido que admitir que no es posible recobrase de ninguna crisis si no se cuenta con instituciones públicas sólidas. Se necesita un Estado estable, profesionalizado, eficiente, eficaz, ético e inclusivo. La historia ha demostrado que se ha dejado atrás a mucha gente al momento de implantar reformas del Estado en LAC o, si no ha sido rezagada, ha quedado asentada en una base poco firme, de tal manera que cuando se produjeron los impactos en los sistemas, estos se desplomaron y las condiciones empeoraron.

Volviendo a lo que significa información acerca de los programas destinados a construir resiliencia. Ejemplo de ello es la estrategia desarrollada por la municipalidad de Tesalónica, Grecia, dentro del marco de la iniciativa de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller. La municipalidad elaboró un sistema de gestión basada en el desempeño como uno de sus objetivos para construir una economía urbana dinámica y una ciudad receptiva a través de una red eficaz de gobernanza. La municipalidad contaba con un equipo de resiliencia, el cual se propuso redactar una misión, metas, objetivos y medidas de desempeño que le permitiera mejorar la calidad y la prestación de los servicios y apoyar los sectores prioritarios.

Han seguido subiendo las expectativas de utilizar la evidencia para informar sobre la práctica. Sin embargo, el papel de herramientas

tales como los sistemas de gestión basada en el desempeño y la evaluación de programas en pro de la resiliencia y de la toma ágil de decisiones ha recibido poca atención. Esto no es porque no se reconozca su importancia. De hecho, en la declaración ministerial el pasado mayo de 2022, todos los allí presentes se comprometieron a desarrollar tales herramientas de toma de decisiones.

Un libro editado por Burt Perrin y Tony Tyrrell (2021) sobre las burocracias cambiantes alega convincentemente que los sistemas de base empírica, tales como la evaluación de programas y la medición del desempeño, ayudarían a los gobiernos y a las entidades sin fines de lucro a adaptarse a la imprevisibilidad. Al mismo tiempo, los autores lamentaron el hecho de que las evaluaciones del desempeño de los programas, la mayoría de las veces, han de asumir que el ambiente es predecible. Se espera de estas que evalúen el desempeño con base en las medidas establecidas *a priori*, lo que deja poco espacio para la valoración de los hechos imponderables o sobrevenidos y su impacto. El problema con este planteamiento tradicional es que la resiliencia exige que tanto las burocracias como los diseñadores de herramientas de toma de decisiones de base empírica sean flexibles y den cabida a los diseños que apoyen el aprendizaje. Dicho de otro modo: para que sean útiles, las herramientas de base empírica no pueden ser rígidas.

### **El estado de la investigación y de la práctica de la medición del desempeño en los esfuerzos de resiliencia**

Antes de continuar, se define rápidamente la medición del desempeño. La medición del desempeño implica la recolección y el análisis de manera periódica y sistemática de los insumos, productos y resultados. Conforme esta definición, se supone que sean ágiles y oportunos.

En la gestión basada en el desempeño se utiliza la información derivada de los sistemas de medición del desempeño con respecto al aprendizaje del programa, rendición de cuentas y mejora (De Lancer Julnes, 2009). La gestión basada en el desempeño se enfoca generalmente en los productos o los resultados, con base en las metas y los objetivos que se establecen dentro de la organización. Se difieren de las evaluaciones sumatorias, que se realizan al final de un programa para determinar el impacto. La medición del desempeño es continua, por lo que puede imprimir agilidad a las instituciones.

Existe un amplio *corpus* de investigación con respecto a la gestión basada en el desempeño y la medición del desempeño, donde la

**No obstante, aparte de los indicadores financieros de resiliencia, la función de la gestión basada en el desempeño, en contribuir con la construcción de comunidades resilientes y la gobernanza ha recibido poca atención.**

mayoría de los investigadores coinciden en sus posibles beneficios. De otro lado, también hay consenso en que el empleo de la medición del desempeño en el sector público y los beneficios de la gestión del desempeño no terminan de calar. Entre los motivos se encuentran la complejidad y ambigüedad de la gobernanza en el sector público; la falta de integración de la medición del desempeño con otras herramientas de gestión; las barreras organizativas, culturales y políticas; y la denotada dificultad en medir los resultados de los que las organizaciones tienen poco control (De Lancer Julnes y Steccolini, 2015; De Lancer Julnes y Holzer, 2001, entre otros). Tal como se mencionara antes, hay que agregar a esta lista la rigidez con la cual se diseñan los sistemas de evaluación, a menudo para supervisar determinados indicadores que dicta una organización foránea y ajena al contexto local. A veces esto conduce a perder de vista los cambios y resultados determinantes en el entorno de la organización que repercuten en el programa en cuestión.

### **Medición del desempeño, resiliencia y sostenibilidad**

Pese a estas dificultades, los posibles beneficios de la gestión basada en el desempeño continúan inspirando los esfuerzos para adoptar estos sistemas. En particular, Elio Borgonovi, Carmine Bianchi y William Rivenbark arguyen que la orientación de los resultados y la perspectiva a largo plazo que se insertan en la gestión basada en el desempeño son muy atractivos para aquellos interesados en promover comunidades resilientes.

No obstante, aparte de los indicadores financieros de resiliencia, la función de la gestión basada en el desempeño, en contribuir con la construcción de comunidades resilientes y la gobernanza ha recibido poca atención. Más aún, pareciera haber escasa colaboración entre los académicos y los profesionales de distintos campos para atender la necesidad de evaluar las estrategias de resiliencia y los consiguientes problemas que están llamadas a abordar, lo cuales no se limitan a los impactos financieros. También abarcan, por ejemplo, las sacudidas al sistema político, el malestar social, el colapso de la infraestructura y la migración, entre otros.

Simultáneamente, es comprensible el foco incesante en las medidas financieras de resiliencia, dada la profundidad en que las crisis financieras afectan las comunidades locales y la economía mundial. Sin embargo, académicos y profesionales reconocen las limitaciones de los actuales enfoques de evaluación y hacen un llamamiento a la

inclusión de distintas técnicas y métodos para medir la resiliencia. A tal fin, la OCDE (2014) publicó ciertos lineamientos para alentar al sistema a concebir estrategias de resiliencia con un espectro más amplio de los indicadores que deberían medirse. En consonancia con los sistemas de gestión basada en el desempeño, la OCDE (2014: 33) sugiere que, en la medición de las necesidades de resiliencia, habría que incluir las medidas de resultados (los indicadores de la resiliencia del sistema), productos (los resultados inmediatos de las actividades de resiliencia) y procesos (los indicadores de la implementación apropiada). Además, propone que estos deberían complementarse con “indicadores negativos” con el objeto de determinar si la puesta en práctica causa un impacto perjudicial en otra parte del sistema. Igualmente, la OCDE insinúa que los indicadores de variables sustitutivas, tales como los resultados, no pueden medirse directamente.

La obra de Borgonovi, Bianchi y Rivenbark, antes mencionados, podría ser muy bien uno de los pocos trabajos en materia de administración pública específicamente en lo que concierne a políticas públicas resilientes. Estos autores recomiendan desarrollar modelos más sofisticados de medición del desempeño para calibrar los resultados. Kyrke Gaudreau y Robert Gibson (2010) ofrecen en su trabajo un ejemplo de sistema dinámico de medición del desempeño. Ellos aplicaron un enfoque integrado de evaluación de la sostenibilidad con aportes del estudio de los sistemas ecológicos complejos para valorar un proyecto de combustible biodiesel a pequeña escala en la isla de Barbados.

En el área afín de sostenibilidad también se ha criticado el epicentro en la sostenibilidad financiera, donde los académicos abogan por un enfoque equilibrado de la evaluación del gobierno local que incluya las “dimensiones de sostenibilidad comunitaria y gobernanza”. Ellos sostienen que los tradicionales cocientes financieros no terminan de abordar la gobernanza apropiada y las otras dos dimensiones de sostenibilidad, a saber: los factores ambientales y sociales. También exponen que con frecuencia se ve la medición del desempeño como una entidad completamente separada de otros sistemas de gestión y no como una parte integral de la gestión eficaz.

Con esto en mente, los académicos alientan a los administradores a integrar los esfuerzos de sostenibilidad en sistemas más amplios de gestión y medición del desempeño. Consideran además que los administradores deberían comunicar tales medidas a los empleados; esto es vital, porque los empleados en todos los niveles son

responsables de tomar decisiones que garanticen la sostenibilidad prolongada dentro de una organización (Caiado y Quelhas, 2016).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas ha aumentado la presión en los gobiernos y organizaciones en todo el mundo para que elaboren estrategias mensurables con el fin de poner en práctica los 17 ODS. Más aún, el informe de 2022 de la ONU señala que, como mínimo, la COVID-19 puso de manifiesto que los países necesitaban una base estadística contundente para abordar la pandemia. Aquellos que no la tuvieron estaban en desventaja.

### **Ejemplos**

Lo que se ha analizado hasta ahora explica la escasez de investigación y ejemplos de práctica en la administración pública sobre cómo la medición del desempeño contribuye a la resiliencia. Sin embargo, volviendo al argumento de que parte de la razón es que los sistemas de gestión basada en el desempeño tienden a ser rígidos y no siempre son a tiempo, es necesario elaborar sistemas más ágiles de recolección de datos y de notificación de la medición del desempeño. Y esto no debería ser una carga añadida, sino que debería verse como algo complementario y esencial a la prestación del servicio.

Esta complementariedad es fundamental en la era de la COVID-19 y del cambio climático, porque hay que seguir aprendiendo en el camino. En consecuencia, se necesitan perspectivas rápidas que permitan tomar las decisiones apropiadas.

He aquí un ejemplo del sector salud con enfoque en la calidad de la atención hospitalaria. Según un artículo publicado en el órgano de la Asociación Médica de Estados Unidos, los datos sobre la calidad de la atención están rezagados unos 12 meses. Eso es demasiado tarde para que, por ejemplo, se corrijan las disparidades, particularmente en tiempos de conmociones al sistema. ¿Los datos son valiosos 12 meses después? Totalmente, pero no tanto en el corto plazo, ahora, para hacer las correcciones pertinentes. Es precisamente el motivo por el cual se elaboran sistemas de medición del desempeño: para rastrear los indicadores, en lugar de esperar por una evaluación sumatoria. En la primera fase de la pandemia los proveedores no disponían de información oportuna para determinar si la tasa de las infecciones nosocomiales entre los pacientes de COVID-19 era mayor que en otros pacientes, y no había manera de que los proveedores supieran si existían disparidades.

Estudios previos en Estados Unidos han revelado que, entre los pacientes hospitalizados con enfermedad cardiovascular aguda,

neumonía y cirugía mayor, los asiáticos e hispanos representaron una tasa mucho más elevada de infecciones nosocomiales que los pacientes blancos. Los proveedores desconocían la tasa de intubación y tratamiento por COVID-19 entre los pacientes de grupos minoritarios y no minoritarios. Tampoco había manera de saber si el tratamiento con corticosteroides influía en los resultados entre los pacientes con COVID-19.

Los proveedores no sabían a ciencia cierta si había alguna diferencia en la intervención y los resultados con base en los datos demográficos del paciente. Los sistemas existentes de información sobre el desempeño no eran lo suficientemente ágiles para dar la visión apropiada al respecto. Ya para el momento en que se disponía de los datos, se habían perdido las oportunidades de aprendizaje y mejora, lo cual habría ocasionado desenlaces trágicos.

En contraste, un ejemplo de gobierno local que ha hecho un progreso coherente hacia el desarrollo de sistemas ágiles de medición del desempeño y el empleo de un enfoque dinámico de toma de decisiones es el condado de King, en Seattle, estado de Washington, Estados Unidos de América. Como se aprendió temprano durante la pandemia, la COVID-19 medró en las zonas densamente pobladas, donde muchos se reúnen para jugar, estudiar o trabajar.

Estas poblaciones están en riesgo. En tal sentido, el condado de King elaboró un sistema de medición del desempeño que incluyó una medida para proteger a las poblaciones más propensas. Ellos utilizaron indicadores como la cifra registrada de brotes por semana (definida como dos o más casos fuera del núcleo familiar, vinculados epidemiológicamente, en el lapso de 14 días en el lugar de trabajo, en un entorno donde cohabitan varias personas o en un contexto institucional). Aun cuando su sistema de indicadores incluye los objetivos, el condado de King reconoció la naturaleza de la pandemia, es decir, fue aprendiendo sobre la marcha. Así, el condado de King percibió estos objetivos como la representación de un estado ideal y no como una expectativa rígida. No hacía falta cumplirlos o no para volver a una fase anterior de su estrategia de reapertura segura o para avanzar hacia otra fase. Más aún, tales objetivos y medidas no se consideraban aisladamente, sino que formaban parte de un proceso dinámico de toma de decisiones que les permitía actuar expeditamente y mejorar en la medida de lo necesario. El condado erigió un sistema sustentado en escuchar y aprender.

En relación con la necesidad de datos para tratar con la pandemia, el informe 2022 de la ONU (Naciones Unidas, 2022) criticó los métodos y la capacidad de recolección de información de los países. En particular, el informe citó la falta de datos de mortalidad en algunos países, lo que les impedía contar con una medición válida de la cifra de fallecimientos. El informe destaca (*ib.*: 5): “Cuando se comisionó a un grupo técnico consultivo de las Naciones Unidas a calcular el exceso de mortalidad nacional y mundial en relación con la COVID-19, hallaron que apenas el 38% de los países tenía los datos mensuales exigidos de mortalidad, desde enero de 2020 hasta diciembre de 2021”.

No por ello la mera herramienta de la medición del desempeño en la creación de la capacidad para la resiliencia garantiza el futuro de estos sistemas, toda vez que continúan necesitando el respaldo político. Se toma, por ejemplo, las acciones del gobierno del expresidente de Estados Unidos, Donald Trump, durante sus últimas semanas en el poder. La Oficina de Gestión y Presupuesto decidió excluir la Parte 6 de la Circular A-11. La Circular A dicta los lineamientos para elaborar, presentar y ejecutar el presupuesto federal. La Parte 6 abarca la función de vigilancia y los requisitos de notificación del desempeño de las agencias, junto con otras exigencias de planificación estratégica y de base empírica, tales como establecer y notificar los logros de los parámetros y metas para medir el desempeño de los programas y actividades de las agencias.

Estos requisitos se sustentan en la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno que tiene casi 30 años, seguida por la correspondiente Ley de Modernización de 2010, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital de 2014 (Ley de Datos) y la Ley de Fundamentos para el Diseño de Políticas de Base Empírica (Ley de Evidencia), cuya promulgación data de 2019. La exclusión abrupta de la Parte 6 fue motivo de alarma. Si bien el gobierno del presidente Joe Biden y la vicepresidenta Kamala Harris rescindió esta acción, es determinante hacer un inventario de lo que significó la exclusión de la Parte 6 y, lo que es más importante, la forma en que se continuará trabajando para afianzar el futuro de la gestión basada en el desempeño, la rendición de cuentas, las políticas de base empírica y la gestión en el gobierno. Esto es pertinente no solamente a nivel federal, sino también en los niveles estatal y local, toda vez que estas prácticas y acciones trascienden y afectan todos los niveles de gobierno.



**Si se conviene que la participación ciudadana en la gobernanza es deseable o necesaria, ¿cómo se puede hacer que tenga relevancia?**

**De más reciente data, los esfuerzos por la democracia y la participación directas son primordialmente la reacción al cinismo y la desconfianza creciente que los gobiernos despiertan entre los ciudadanos.**

## **Participación y compromiso ciudadano**

Una de las partes del lema del CLAD guarda relación con el compromiso, la participación y el diálogo ciudadano. Si se conviene que la participación ciudadana en la gobernanza es deseable o necesaria, ¿cómo se puede hacer que tenga relevancia? Cam Stiver (1990) explica que Aristóteles fue el que definió el concepto de ciudadanía activa, al verlo como una virtud. Él describió al ciudadano activo como alguien que está interesado y puede utilizar su sentido común y discernimiento en algún aspecto del gobierno.

En Estados Unidos, gran parte del impulso original por la participación inmediata de la ciudadanía (democracia directa) proviene de los años 1960, para incluir a grupos de ciudadanos que las formas tradicionales de compromiso habían excluido e incluso oprimido. Tal como era en esa época, y lo sigue siendo todavía, estos grupos tendían a ser de bajos ingresos y de etnias diversas. La legislación federal en aquel entonces intentó dar voz a estos ciudadanos, pero con una victoria pírrica, debido a los mandatos gubernamentales cambiantes (Roberts, 2004).

De más reciente data, los esfuerzos por la democracia y la participación directas son primordialmente la reacción al cinismo y la desconfianza creciente que los gobiernos despiertan entre los ciudadanos. Según Berman (1997), la desconfianza y el cinismo se derivan básicamente de tres aspectos: 1) la percepción de que el gobierno utiliza su poder para actuar en contra de los ciudadanos (mediante impuestos y multas), a la vez que brinda beneficios a intereses especiales; 2) la desconexión que sienten los ciudadanos del gobierno; y 3) la sensación de que los servicios gubernamentales son ineficaces o inadecuados. Esencialmente, la ciudadanía cuestiona el interés estatal en ser eficaz, eficiente, ético y con capacidad de respuesta. Adicionalmente, la percepción de que el gobierno no resuelve las necesidades de los ciudadanos hace que estos se sientan inermes, desilusionados y alienados (Kathi y Cooper, 2005). Las encuestas recientes siguen develando que la desconfianza que sienten los ciudadanos por el gobierno es una tendencia al alza.

## **Los pros y los contras de la participación ciudadana**

En su ensayo publicado en 2004, Nancy Roberts analiza la evolución de la participación en la sociedad democrática, particularmente en Estados Unidos, donde se considera un ideal. Los creyentes en la democracia directa sienten que sirve para construir la vida en

comunidad, responsabiliza a las instituciones públicas y contribuye a resolver conflictos. Hay un valor instrumental en la participación ciudadana (como un medio para alcanzar el fin), así como en el proceso de participación como una vía para captar la capacidad humana. Los partidarios de la participación directa asumen que los ciudadanos son conocedores y capaces de tomar decisiones, apropiadas en los asuntos que les atañen. Otros prefieren el proceso representativo de la toma de decisiones, porque protege a los ciudadanos de los peligros de la implicación directa, incluso exponerse a la tiranía de la mayoría o resultar afectados por esta.

Citando a Stiver (1990: 88), Roberts (2004) plantea: “La pregunta clave en la historia del Estado administrativo estadounidense ha sido hasta qué punto la administración de un gobierno representativo puede colocar a los ciudadanos involucrados activamente en la toma pública de decisiones”. Así las cosas, esta no es una pregunta que se aplique únicamente al Estado administrativo estadounidense. A todos los efectos prácticos, se trata de una cuestión universal. En tal sentido, se puede replantear de la siguiente manera: Si se concuerda que la participación directa es deseable, ¿de qué manera se puede dar cabida a la ciudadanía activa?

Para Aristóteles es responsabilidad del Estado fijar las condiciones que faciliten la participación activa. Stiver (1990) declara: “La interacción entre el ciudadano de a pie y los administradores, por una parte constreñida y por otra parte habilitada por reglas y recursos burocráticos, constituye una *polis*, un espacio público en el cual los integrantes actúan mancomunadamente con el objeto de alcanzar fines limitados y llevar una vida virtuosa”. En Latinoamérica, incluso en los países que supuestamente tienen gran capacidad de implementación de las políticas públicas, hay muchos casos de incumplimiento de esas políticas, debido a la falta de legitimidad y colaboración de los ciudadanos.

De cara a lo anterior, se proponen tres condiciones que son necesarias para el éxito de la participación ciudadana:

### **1. Las metas deben ser limitadas**

Esencialmente, para que la participación funcione debe haber una meta definida. Los ejemplos recientes de metas difusas en los movimientos sociales (por ejemplo: Toma Wall Street) no produjeron resultados o cambios específicos. Igualmente, la meta debe ser alcanzable y mensurable. Más aún, los ciudadanos deben sentir que su trabajo, su compromiso, alcanzará el fin deseado. Las metas limitadas están intrínsecamente relacionadas con las dos condiciones siguientes.

## **2. La participación debe ser estructurada**

Debe haber cierta forma de estructura. El gobierno tiene que facilitar la estructura de la participación. El éxito del movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos podría atribuirse a la creación de la *polis*, en la que el gobierno y la ciudadanía informada pudieran dialogar y aunar esfuerzos. Igualmente, Banerjee y Duflo (2012) señalan que, cuando los ciudadanos se involucran en complementar el esfuerzo del Estado en hacer cumplir las leyes y los reglamentos por medio de la notificación y la supervisión, por ejemplo, esto puede ser un potente enfoque para fortalecer las instituciones estatales (*ib.*: 285). En tales casos los ciudadanos participan en la coproducción, definida como “la acción de los profesionales y usuarios que aprovechan los activos, recursos y aportes del otro para alcanzar mejores resultados o mejorar la eficiencia” (Bianchi, Bovaird y Loeffler, 2017: 4-5). Bianchi, Bovaird y Loeffler (2017) alegan que la coproducción es particularmente útil para tratar con los aspectos perversos y a veces conduce al cambio conductual que mejora la calidad de vida de las personas. El punto es que ningún actor en la sociedad tiene la capacidad de atender o resolver los aspectos complejos (perversos) que se enfrentan hoy en día. La colaboración y la coordinación son necesarias.

Sin embargo, la coproducción implica confianza y poder compartido entre los ciudadanos y los administradores profesionales. La famosa escalera de participación de Arnstein, que pasa de la falta de participación a la autonomía plena, revela que los ciudadanos se vuelven más comprometidos y capacitados a medida que el entorno o el modo de compromiso se hace más estructurado. El fracaso aparente de los movimientos tales como la Primavera Árabe es un ejemplo de participación difusa y de la renuencia del Estado a compartir el poder. De más reciente data hay un ejemplo en la rebelión en Sri Lanka, donde se demuestra una vez más esta renuencia y donde el gobierno ahora arremete contra los activistas<sup>9</sup>.

## **3. Los ciudadanos deben estar bien informados**

Según Kirlin (1996), se necesita aprendizaje social y ciudadanos con conocimiento especializado si la meta es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Los ciudadanos pueden ser más eficaces cuando la sociedad aprende o aclara cuáles son las metas que desea alcanzar y cómo desea alcanzarlas. Un ciudadano mejor informado redundará en elecciones más eficaces de políticas públicas. En consecuencia, el aprendizaje de la sociedad es necesario para ir directo al grano en cuanto al compromiso.

Lamentablemente, el conocimiento y el aprendizaje de la sociedad pueden ser retardados y a veces desatendidos en tiempos turbulentos. Se toma, por ejemplo, la ciencia como forma de aportar pruebas a la toma de decisiones. Actualmente en Estados Unidos, muchos desprecian a la ciencia y, tal como Kirilín advirtió, se percibe como un intento para pasarle el control a la élite.

¿Es esta paranoia de parte de los ciudadanos? No necesariamente. La dependencia del conocimiento puede insuflar la inequidad, porque solamente los ciudadanos mejor informados podrán participar. En los tiempos que corren, los ámbitos donde los ciudadanos adquieren conocimiento, como las instituciones educativas (el ejercicio de la profesión exige erudición), están fuera del alcance para muchos, no son confiables (tal es el caso de los medios de comunicación convencionales, con la prevalencia de noticias fraudulentas, y las redes sociales, lo que ha dado un megáfono a las posiciones extremistas) o son dogmas de fe, donde algunos promueven valores aunque vayan a contracorriente del conocimiento científico o del mejor juicio. Para paliar estos problemas, algunos hacen un llamamiento a la participación para tener un aspecto pedagógico de tal manera que quienes no cuentan con el capital social se conviertan en participantes informados en el proceso de la toma de decisiones.

Lo anterior debería llevar a los posibles reformuladores de la reforma estatal a reflexionar en la participación ciudadana: ¿Qué forma debería asumir la participación? De no estar estructurada correctamente, al empeño de la participación le podría salir el tiro por la culata y los ciudadanos podrían perder aún más confianza. El proceso de involucramiento en sí es importante (modalidad, liderazgo, toma de decisiones, oportunidad, responsabilidad, apoyo). ¿Cómo se mide la eficacia del esfuerzo? ¿Hay áreas donde tenga más sentido la participación ciudadana? ¿En qué nivel del gobierno tiene sentido: local o nacional? ¿Qué hay acerca del costo de la participación para los ciudadanos? ¿Hay predisposición a reintegrar a los ciudadanos la suma por los gastos incurridos? ¿De qué manera puede sostenerse la participación? ¿Cuáles acuerdos se necesitarán para facilitar el trabajo mancomunado? ¿Cuáles son las reglas del juego de coproducción? Relativamente, ¿a cuántas personas puede dar cabida el sistema? ¿Cuán inclusivo será el proceso? ¿Cuál será la metodología de selección? ¿Acaso serán muestras aleatorias? Finalmente, si la meta de la participación es suscitar la deliberación y el diálogo, ¿acaso se cuenta con el espacio donde muchos ciudadanos puedan congregarse?

**Al objeto de reforzar la capacidad del Estado para mejorar su desempeño, hay que desarrollar las vías para derribar las típicas disfunciones, vigorizar las instituciones públicas mediante el diseño de normas y reglamentos, y apoyar la profesionalización de los servidores públicos.**

## **El papel de las universidades**

La gestión eficaz de una pandemia o de cualquier desastre, la participación de los ciudadanos en la coproducción, la recuperación económica, la equidad y la justicia social dependen de instituciones que funcionen. Incluso en la era de la globalización y de la difuminación de las fronteras, del tiempo y hasta de la distancia, se depende “más que nunca de reglas y de organizaciones capaces de hacerlas cumplir. Los mercados necesitan Estados que los resguarden, y esto es tan válido en el siglo XXI como lo fue en el siglo XVI” (Centeno y Lajous, 2017).

Al objeto de reforzar la capacidad del Estado para mejorar su desempeño, hay que desarrollar las vías para derribar las típicas disfunciones, vigorizar las instituciones públicas mediante el diseño de normas y reglamentos, y apoyar la profesionalización de los servidores públicos (Martínez Puón, 2002). Además del impacto de la pandemia, hay patrones que deben superarse, entre los que se encuentran el patrimonialismo, la corrupción, el clientelismo, el populismo económico, la discontinuidad de las políticas, la centralización, el autoritarismo y el culto a la personalidad (Welsch y Carrasquero, 2000). Todos estos aspectos prevalecen en la región. Al mejorar la capacidad del Estado, se estaría en capacidad de revertir los efectos adversos de los anteriores esfuerzos de reforma, corregir las deficiencias profundamente enraizadas en el aparato de la administración pública y suministrar instituciones públicas ágiles y eficaces en su respuesta a las demandas de un entorno turbulento.

La universidad puede ser una aliada importante en este cambio. Aunque no se la vea necesariamente de esta manera en LAC, está imbuida en la red de gobernanza en otras partes del mundo. Se percibe como capaz de generar innovación y respaldar el desarrollo local cuando se activa a través de la colaboración con la industria privada y el gobierno (Lundberg y Andresen, 2012). En los países de la OCDE, la universidad se percibe como uno de los elementos críticos en la economía del conocimiento, debido a su enfoque en la investigación, “la educación, la capacitación, el desarrollo tecnológico, la innovación y los efectos comerciales indirectos” (Mawson, 2007: 266). En muchos países de Latinoamérica, las ciudades no necesariamente giran en torno a la universidad.

Con todo, el concepto es aleccionador, ya que se enfoca en aprovechar a las universidades para el crecimiento y el desarrollo de los pueblos y ciudades donde se ubican. Sí, la tradición en Latinoamérica es contratar a consultores. No obstante, el aprovechamiento del cuerpo docente y del estudiantado que están disponibles en las universidades podría rendir frutos.

**Dado que el objetivo en última instancia de la reforma gubernamental es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la universidad, particularmente la universidad pública, tiene la responsabilidad de desarrollar su capacidad interna para contribuir en la atención de esta necesidad.**

Esta ponencia se centra primordialmente en el enfoque de la universidad en la educación, específicamente en la educación en administración, políticas y asuntos públicos. Sin ánimo de minimizar los aportes determinantes de los ministerios de administración pública, en LAC la universidad desempeñaría un papel más significativo. De hecho, la necesidad de reconfigurar la reforma gubernamental, los males de muchas crisis económicas que ha soportado la región y la tendencia hacia la globalización subrayan la necesidad de formación académica en administración pública. Específicamente, existe la necesidad de vincular la universidad con las instituciones gubernamentales y la comunidad, en términos de desarrollo de los recursos humanos con alto nivel de formación científica y práctica. Además, dado que el objetivo en última instancia de la reforma gubernamental es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la universidad, particularmente la universidad pública, tiene la responsabilidad de desarrollar su capacidad interna para contribuir en la atención de esta necesidad. Sin embargo, la marginalización tradicional de las universidades nacionales ha impedido desarrollar la capacidad para satisfacer la necesidad que tienen los países de contar con profesionales con las destrezas y los valores necesarios para responder ante los desafíos del siglo XXI.

Para empezar, la educación en administración pública, servicio público y gestión pública sigue estando poco desarrollada y subvalorada en LAC. En opinión de Pérez Salgado (2002) la vasta mayoría de las universidades en Latinoamérica ofrecen apenas títulos de pregrado en administración pública. Además, la cifra de graduados universitarios es comparativamente pequeña, aunque ahora está en ascenso. Por ejemplo, no fue hasta 1982 que se creó en Panamá un curso de posgrado en administración pública. Con todo, al día de hoy la Universidad de Panamá, que es pública, es la única que ofrece estos estudios en el país (Ramírez Villalba, 1996). En Cuba el primer curso de posgrado en gestión pública se creó en 1992. Por su parte, Herrera Macías y González Calderón (2003) lamentan que históricamente en México no haya habido ningún interés en la formación y profesionalización de funcionarios públicos. Ahora bien, México experimenta un renacer de la mentalidad populista con un visible desdén por las universidades. Como resultado, con unas cuantas excepciones, las universidades públicas en México no han respondido ante los desafíos de formar administradores públicos en la cantidad y con la calidad necesarias para atender las necesidades del país.

Hay un acontecimiento estimulante, que aquellos que se dedican a reformar el Estado y las universidades deberían tomar en serio. Desde hace años, una encuesta realizada por Deloitte Global ha revelado que los

milenarios y la generación Z están sumamente interesados en lograr un impacto social en su entorno y en el mundo. Esto, para ellos, es apremiante hoy más que nunca, después de lo que pasó con la COVID-19. Son conscientes de la asimetría creciente y cada vez más pesimistas acerca del futuro, en caso de que no se haga nada para cambiar el curso de la humanidad. Estas generaciones están interesadas en la sostenibilidad y se dedican a conciencia a tratar de vivir una vida sostenible en presencia del rápido deterioro del medio ambiente. Un estudio publicado por el Foro Económico Mundial en 2016<sup>10</sup> demuestra que, aunque sus niveles de confianza en la sociedad son bajos, creen que el gobierno y las empresas son responsables de impulsar el cambio social y económico. Ellos desean diversidad, inclusión y flexibilidad. Han perdido la fe en el sector privado, que ven como falta de ética, que les tiene sin cuidado el bienestar de los trabajadores, y mucho menos la sociedad en general, y que lo único que les importa es el resultado final. Por lo tanto, quieren un Estado más fuerte y con más capacidad de gestión. Esto significa que hay una tremenda oportunidad para atraer a ese talento joven y comprometido hacia el sector público. No obstante, aparte de continuar desarrollando sus valores de servicio público, hay que inculcarle las competencias y habilidades necesarias.

Ahora bien, se debe considerar lo que significaría imbuir la educación universitaria en LAC en los valores de servicio público. La Red de Escuelas de Administración, Políticas y Asuntos Públicos (Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration [NASPAA]), que acredita los programas en administración y políticas públicas en Estados Unidos y también en todo el mundo, ha elaborado una lista de valores que deberían enriquecerse (los valores son principios que perduran y que la comunidad reconoce y comparte). Entre estos valores se encuentran: perseguir el interés público con rendición y transparencia; servir profesionalmente con competencia, eficiencia y objetividad; actuar éticamente para mantener la confianza del público; cultivar la conciencia mundial, regional y local; y promover la participación y la inclusión al demostrar respeto, equidad y justicia en el tratamiento con los integrantes de la sociedad, las partes interesadas y los colegas servidores públicos<sup>11</sup>. Inculcar estos valores en los servidores públicos presentes y futuros permitirá alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU y hacer que las comunidades sean resilientes.

¿Cuáles son las habilidades que requieren los servidores públicos para reformular la reforma estatal de manera eficaz? En un artículo reciente en el *Journal of Public Affairs Education* (JPAAE) se expone un análisis de los temas de los artículos publicados en los 25 años de la revista. Los autores,

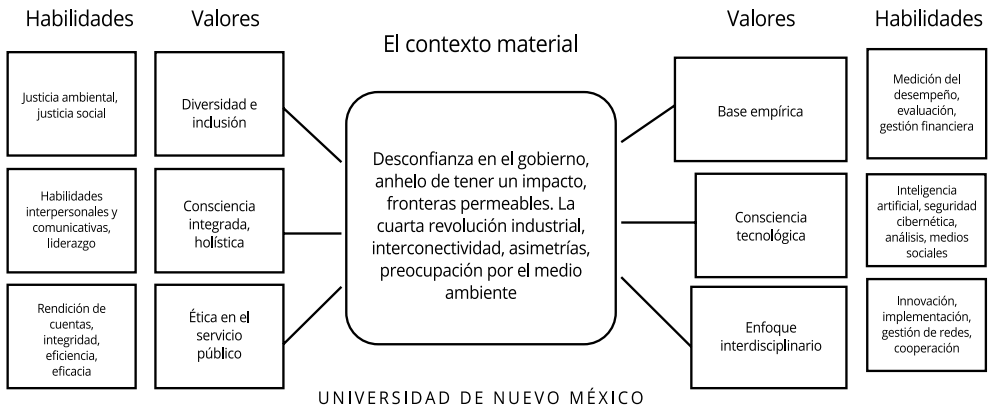
**Se necesita desarrollar una gobernanza resiliente y crear comunidades resilientes para recuperarse con más rapidez de los impactos. Para ello, hay que reconfigurar la reforma estatal con un nuevo manual de estrategias. Este se enfocaría en construir instituciones públicas fuertes y estables que mejoren la condición humana.**

Jos Raadschelders, Travis Whetsell, Ana-Maria Dimand y Katie Kieninger, informan que, de los tres temas más relevantes, el segundo fue la diversidad y la inclusión y el tercero fue la administración pública internacional (los programas de estudio estuvieron en el primer lugar). La educación en asuntos públicos también aboga por reforzar la interdisciplinariedad en un mundo cada vez más complejo, interconectado y turbulento. Interdisciplinario quiere decir integrar y armonizar distintas disciplinas para entender mejor y resolver los desafíos más importantes de la sociedad.

Por su parte, la alianza Volcker también emitió un informe sobre lo que opinan los líderes emergentes en torno a las competencias y habilidades que se requieren para realizar satisfactoriamente un trabajo de administración pública de calidad. Estas abarcan elaboración de presupuestos y gestión financiera, así como las destrezas para tomar decisiones informadas. Se sugiere que las universidades enseñen e investiguen las siguientes destrezas y valores para contribuir de manera más eficaz con los esfuerzos de reforma estatal.

**Gráfico 1**

**Lo que las universidades deberían enseñar e investigar en la próxima década para contribuir a reconfigurar la reforma del Estado hacia la sostenibilidad y la resiliencia**



**Palabras finales**

Para concluir, durante esta era posterior a la COVID-19 (o quizás la era de la COVID-19), se necesita desarrollar una gobernanza resiliente y crear comunidades resilientes para recuperarse con más rapidez de los impactos. Para ello, hay que reconfigurar la reforma estatal con un nuevo manual de estrategias. Este se enfocaría en construir instituciones públicas fuertes y estables que mejoren la condición humana, como lo reseña la ONU en los



17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que todos los países han convenido en acatar. En la medida en que se lidie con aspectos inextricables, y nadie tiene la solución, los reformuladores de la reforma estatal deben aprender a coordinar y colaborar con las redes de gobernanza. Sin embargo, aspectos tales como la corrupción, la delincuencia, la inequidad y así sucesivamente pesan mucho en la mente de los ciudadanos. Se debe rescatar la confianza ciudadana en el gobierno para lograr el llamado “compromiso social” con la reforma. El abordaje de estos temas y el compromiso de la ciudadanía y de la sociedad civil en general, según corresponda, en una relación de coproducción, contribuirá a sostener la reforma sistémica. Las herramientas de toma de decisiones de base empírica pueden ayudar, aunque también deben ser resilientes y ágiles. Las universidades pueden ayudar al convertirse tanto en socias para solucionar los problemas como formadoras de servidores públicos que absorban los valores del servicio público. Finalmente, hay que tomar el consejo de Benjamin Klasche (2021: 3) y trabajar hacia una nueva forma de “gobernanza del *ethos*... sustentada en aprender, escuchar y errar” para de nuevo aprender.

### **Notas**

(1) Five Trends that Will Plot Latin America’s Path in the Coming Years: <https://www.bnamericas.com/en/news/five-trends-that-will-plot-latin-americas-path-in-the-coming-years>.

(2) Pandemic Crisis Fuels Decline of Middle Class in Latin America and the Caribbean: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/24/pandemic-crisis-fuels-decline-of-middle-class-LAC>.

(3) Julie Turkewitz, Mitra Taj y John Bartlett (July 31, 2022): as Latin America Shifts Left, Leaders Face a Short Honeymoon: <https://www.nytimes.com/2022/07/31/world/americas/latin-america-leftist-leaders.html>.

(4) World Bank (June 2022): China Economic Update: <https://www.worldbank.org/en/country/china/publication/china-economic-update-june-2022>.

(5) Lucy Stevenson-Yang y Henry Tugendhat: China’s Engagement in Latin America: Views from the Region. A Look at the Challenges of Understanding and Responding to China’s Increasingly Complex Relationships in Latin America: <https://www.usip.org/publications/2022/08/chinas-engagement-latin-america-views-region>.

(6) Nota de la traductora: el filósofo Karl Popper simboliza con las nubes los sistemas físicos irregulares, desordenados e impredecibles, en tanto que, con los relojes, representa su opuesto, es decir, los sistemas físicos regulares, ordenados y predecibles.

(7) Igor Linkov, Benjamin D. Trump, y William Hynes: Resilience-Based Strategies and Policies to Address Systemic Risks. [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5\\_Resilience\\_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf).

- (8) <https://www.rockefellerfoundation.org/report/100-resilient-cities/>.
- (9) Saroj Pathirana (August 4, 2022): <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/4/concerns-as-sri-lanka-arrests-top-protest-leader-joseph-stalin>.
- (10) <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-do-young-people-value>.
- (11) Accreditation Standards: <https://www.naspaa.org/standard-standard-guidance>.

## Bibliografía

- Ahern, J. (2011), "From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World", en *Landscape and Urban Planning*, Vol. 100 N° 4, pp. 341-343, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.021>.
- Banco Mundial (2021), *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834>.
- Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2012), *Poor Economics: a Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Philadelphia, Public Affairs.
- Berman, E. M. (1997), "Dealing with Cynical Citizens", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 2, pp. 105-112, <https://doi-org.libproxy.unm.edu/10.2307/977058>.
- Bianchi, C.; Bovaird, T.; y Loeffler, E. (2017), "Applying a Dynamic Performance Management Framework to Wicked Issues: How Coproduction Helps to Transform Young People's Services in Surrey County Council", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 10, pp. 833-846, <https://doi.org/10.1080/01900692.2007.1280822>.
- Borgonovi, E.; Bianchi, C.; y Rivenbark, W. C. (2017), "Pursuing Community Resilience through Outcome-Based Public Policies: Challenges and Opportunities for the Design of Performance Management Systems", en *Public Organization Review*, N° 19, pp. 153-158, <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0395-1>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", en *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Ano 3 N° Especial, pp. 116-140.
- Brinks, D. M.; Levitsky, S.; y Murillo, M. V. (eds.) (2020), *The Politics of Institutional Weakness in Latin American Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Caiado, Rodrigo Goyannes Gusmão y Quelhas, Osvaldo Luiz Gonçalves (2016), "The Correlation between Sustainable Performance Measures and Organizational Sustainability in the Brazilian Context", Madrid, Constantin Brancusi University. Faculty of Economics (Annals-Economy Series; Vol. 2), pp. 5-12.
- Centeno, Miguel Ángel y Lajous, Andrés (2017), "Challenges for Latin America in the 21st Century", en *The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew*, Madrid, BBVA; OpenMind; Penguin Random House Group Editorial.
- CEPAL (2022), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- De Lancer Julnes, P. (2009), *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*, Boca Raton, CRC Press.
- De Lancer Julnes, P. y Holzer, M. (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- De Lancer Julnes, P. y Steccolini, I. (2015), "Introduction to Symposium: Performance and Accountability in Complex Settings-Metrics, Methods, and Politics", en *International Review of Public Administration*, Vol. 20 N° 4, pp. 329-334, <https://doi.org/10.1080/12294659.2015.1088688>.
- Deloitte Global (2022), "The Deloitte Global 2022 Gen Z and Millennial Survey: Striving for Balance, Advocating for Change", s.l., Deloitte Global, <https://www.deloitte.com/global/en/issues/work/genzmillennialsurvey.html>.
- Gaudreau, Kyrke y Gibson, Robert B. (2010), "Illustrating Integrated Sustainability and Resilience Based Assessments: a Small-Scale Biodiesel Project in Barbados", en *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 28 N° 3, pp. 233-243, <https://doi.org/10.3152/146155110X12772982841122>.
- Giannakis, E. y Bruggeman, A. (2017), "Economic Crisis and Regional Resilience: Evidence from Greece: Economic Crisis and Regional Resilience", en *Papers in Regional Science*, Vol. 96 N° 3, pp. 451-476, <https://doi.org/10.1111/pirs.12206>.

- Herrera Macías, A. y González Calderón, M. (2003), "La formación en Escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública; un enfoque multidisciplinario", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Kathi, P. C. y Cooper, T. L. (2005), "Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, pp. 559-567.
- Kirlin, J. J. (1996), "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 5, pp. 416-423, <https://doi.org/10.2307/977040>.
- Klasche, B. (2021), After COVID-19: "What Can We Learn about Wicked Problem Governance? Social Sciences and Humanities Open", Vol. 4 N° 1, <https://doi-org.libproxy.unm.edu/10.1016/j.ssaoh.2021.100173>.
- Lucas, R. E. (1993), "Making a Miracle", en *Econometrica*, Vol. 61 N° 2, pp. 251-272, <https://doi.org/10.2307/2951551>.
- Lundberg, Heléne y Andresen, Edith (2012), "Cooperation among Companies, Universities and Local Government in a Swedish Context", en *Industrial Marketing Management*, Vol. 41 N° 3, pp. 429-437.
- Martínez Puón, R. (2002), "Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Mawson, John (2007), "Research Councils, Universities and Local Government: Building Bridges", en *Public Money and Management*, Vol. 27 N° 4, pp. 265-272, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00593.x>.
- McGuirk, P.; Dowling, R.; Maalsen, S.; y Baker, T. (2021), "Urban Governance Innovation and COVID-19", en *Geographical Research*, Vol. 59 N° 2, pp. 188-195, <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12456>.
- Naciones Unidas (2022), Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022, Nueva York, Naciones Unidas, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022Spanish.pdf>.

- OCDE (2014), *Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience*, Paris, OCDE.
- Pelling, M. y Manuel-Navarrete, D. (2011), "From Resilience to Transformation: the Adaptive Cycle in Two Mexican Urban Centers", en *Ecology and Society*, Vol. 16 N° 2 Art. 11, <https://doi.org/10.5751/es-04038-160211>.
- Pérez Salgado, I. (2002), "Tendencias de capacitación y formación de gerentes públicos: el caso de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Perrin, Burt y Tyrrell, Tony (eds.) (2021), *Changing Bureaucracies: Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*, New York, Routledge.
- Raaschelders, Jos; Whetsell, Travis; Dimand, Ana-María y Kieniger, Katie (2019), "Journal of Public Affairs Education at 25: Topics, Trends, and Autors", en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 25 N° 1 (25th Anniversary Special Edition), pp. 51-72.
- Ramírez Villalba, J. (1996), "Formación en administración pública a nivel de pregrado y postgrado por la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá", documento presentando en el I Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7 al 9 de noviembre.
- Roberts, N. (2004), "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 34 N° 4, pp. 315-353, <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>.
- Stivers, C. (1990), "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State", *Administration and Society*, Vol. 22 N° 1, pp. 86-105, <https://doi.org/10.1177/009539979002200105>.
- The Rockefeller Foundation (2018), "100 Resilient Cities", New York, The Rockefeller Foundation <https://www.rockefellerfoundation.org/report/100-resilient-cities/>.

Welsh, F. J. y Carrasquero, J. V. (2000), "Perceptions of State Reform in Latin America", en *International Social Sciences Journal*, Vol. 52 N° 163, pp. 31-38.

Winter, B. (2022), "Can Brazil Turn Back the Clock? Latin America's Nostalgia Trap and the Return of Lula", en *Foreign Affairs*, Vol. 101 N° 4, pp. 170-180.