



# Capítulo 1

## La responsabilización de la gestión pública en tiempos del COVID-19

Wladimir Pérez Parra

### La crisis gubernativa

**P**ara entender el sentido real de la democracia hay que enmárcala dentro de la concepción del Estado. Esta conceptualización la hemos basado a partir del aporte de Loughlin y Peter (1997). Según estos politólogos, las tradiciones estatales no son más que un conjunto de instituciones y prácticas culturales, que ofrecen un contiguo de perspectivas acerca de la conducta de los actores institucionales. Lo que pretendemos argumentar con sus aportes es que hay varias dimensiones en torno al desarrollo de la democracia, de las cuales unas van de la mano del Estado y otras de la ciudadanía, es por ello por lo que hay que plantearse un análisis en torno a partir de una nueva relaciones Estado-sociedad.

El Estado es una organización social donde se dirimen las diferentes relaciones de fuerza de sus integrantes, siendo una creación europea, el mismo antecedió a la democracia y por su intermedio la burocracia se avanzó hacia la democratización. Por lo tanto, en nuestros países, por tener instituciones de origen europea, el Estado tiene un poder sobre los ciudadanos muy marcado, mientras que, en los Estados Unidos, estando geográficamente más cerca, la realidad es totalmente inversa. En ese país, las instituciones desde sus orígenes no estuvieron tan marcado por la figura de un Estado poderoso, dado que el poder central del Estado estaba limitado por una muy marcada separación de poderes, su pasado histórico también estuvo enmarcado por el surgimiento primeramente por la democracia y posteriormente se fue creando la burocracia en la medida que el Estado federal fue extendiéndose. Es por ello por lo que en los EE UU existe una tradición donde se centra la libertad ciudadanía frente al poder estatal. En tal sentido, existen países como los nuestros donde la presencia y la intervención del Estado es muy marcada y determinante, así mismos hay otros donde existen una verdadera autonomía ciudadanía frente al Estado.

Nuestros países se caracterizan por tener instituciones públicas isomorfistas coercitivas debido a que las mismas son de origen europeo, pero de manera impuestas a la fuerza. Por lo que el Estado es el centro de todos los arbitrajes, lo que lo convierte en una organización todopoderosa donde se compendian las diferentes relaciones de fuerza. De tal manera, el Estado domina los ámbitos sociales, políticos y económicos en nuestras vidas, conjugándose como sociedades estatizadas. Ahora bien, esa organización que todo lo controla ha entrado en crisis, evidenciándose la misma a finales de los años setenta y principios de los ochenta, produciéndose un replanteamiento social, político y económico emergido del nuevo contexto internacional, con lo que, los cambios pasan por el tamiz en poner el acento en las

instituciones administrativas, tanto en los países industrializados como en los nuestros.

Las críticas hacia el Estado interventor resultado de la posguerra fueron demoledoras, se dirigieron fundamentalmente hacia el sistema democrático y su burocracia. La crisis del Estado se evidencia notablemente con el déficit fiscal y la recesión económica, y cuando arreció la crítica liberal –revelando el enorme aumento del poder del Gobierno y del Estado– se llegó a pensar que dicha crisis terminaría por acabar con el Estado benefactor pasándonos de un Estado del bienestar a un estado del malestar. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y su única salida es el repliegue del Estado social para dar paso al Estado liberal, transfiriéndose muchas de sus responsabilidades a las agencias privadas. Estas políticas serían las encargadas de reducir el déficit fiscal, abrir las economías, controlar la inflación, estimular el empleo y, sobre todo, reducir el tamaño de la burocracia. El objetivo era reestructurar el tejido institucional, para organizar mejor los mecanismos de asignación de recursos fiscales, gestionar y reducir el empleo público y establecer unas relaciones con el mercado desde los ámbitos institucionales.

Los cambios que se avizoraron en los años ochenta tuvieron sus aciertos en lo económico, pero en lo social dichas reformas se quedaron cortas. Esto trajo consigo que una década después surgiera la necesidad de impulsar nuevamente una serie de reformas, pero de índole administrativa y social, que involucrarían a todo el sector público. Se justificó la necesidad de atender las carencias de la población más vulnerable para paliar las consecuencias sociales que podrían acarrear la implementación de políticas de ajustes macroeconómicos.

La crisis de la democracia en nuestros países latinoamericanos viene dada por un modelo de Estado que no

termina por desarrollarse plenamente, aún prevalece un modelo híbrido que se bandea entre patrimonial, que no termina por desaparecer y uno burocrático que no termina por consolidarse, el cual se distingue indudablemente por su deficiente estándar normativo burocrático inclinándose más hacia el patrimonialismo. Este patrón debe ser sustituido por un conjunto de reformas adaptadas a los nuevos tiempos, y que debe saber interpretar la ola de cambios de democratización e inclusión social que exige los cuídanos. Autores como Prats i Catalá (2005), sostienen que hay que adoptar una posición de diálogo crítico que considere con mayor urgencia en la reforma administrativa, la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica. En tal sentido, llegó la hora del paso de democracias con legitimidad de origen a democracias con legitimidad de desempeño.

El paradigma burocrático se caracterizó por ser el Estado el proveedor y generador del bienestar social, siendo muy exitoso en Europa. Esto no lo ponían en duda la mayoría de los investigadores y especialistas en gobierno y administración pública. Sin embargo, ya algunos señalaron en su momento algunas falencias que se venía notando en dicho paradigma. Por ejemplo, Crozier (1969), a principio de los años sesenta, señaló la necesidad de abordar el asunto de las burocracias desde un cambio estructural. Ostrom el cual lo analizamos en Harmon y Mayer (2001), dicho investigador a mediados de los años setenta, denunció el modelo burocrático señalándolo de afuncional; a ello hay que agregar el documento que se presenta a la comisión trilateral que después se convirtió en un libro de obligatoria consulta, “La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, de autoría de Crozier *et al.* (1975).

## **Confianza ciudadana e instituciones responsables**

Las décadas de los ochenta y noventa se caracterizan por una fuerte crítica a los enfoques conductistas y de la elección racional, los cuales habían logrado un resplandor desde los años cincuenta. Estos enfoques se les cuestionaron por poseer características contextualistas. Lo que en otras palabras la preponderancia de los conceptos, el conocimiento y la justificación dependen del contexto y no de las consecuencias del pasado, así mismo se les señalaron de ser reduccionistas, utilitaristas, carentes de perspectiva históricas y muy instrumentalistas. Con el advenimiento del enfoque neoinstitucional se puede hablar de una integración de los mismos, ya que se pretende superar las carencias detectadas en los enfoques derivados del individualismo metodológico (positivismo y utilitarismo). En ese mismo sentido, desde el ámbito de la economía, también se empiezan a darle mayor importancia a las instituciones, integrándose el individualismo metodológico y utilitarista con las instituciones, debido a que las mismas son las que moldean la conducta ciudadana, por lo que una sociedad no logra alcanzar su desarrollo si no cuenta con instituciones sólidas y robustas.

Tanto North (2006) como Stiglitz (2009), desde una perspectiva economicista, empiezan a girar sus perspectivas hacia las cuestiones sociales, estudios reservados prácticamente y exclusivos de los sociólogos, por lo que estos contenidos estaban asuntos en el debate político durante un largo tiempo, desde el advenimiento del conductismo y la elección racional en la década de los años cincuenta. Con el redescubrimiento de las intuiciones, así como el esfuerzo de los neoinstitucionalistas, ocurre un hecho a partir de las dos últimas décadas del siglo XX en las ciencias sociales, el cual se lo considera como un cisma en dichas disciplinas, debido a que los temas y los problemas

de la humanidad, se volvieron permeables y sensibles para el mundo científico en general, así como para quienes estudian y apuestan por una mayor eficacia y eficiencia del gobierno y la administración pública, pero ya no desde una visión individualista o utilitaristas, si no ni desde una óptica de las instituciones. Por lo que se empiezan a estudiar y evaluar la efectividad y la capacidad institucional bajo las premisas de la aceptación o rechazo ciudadano.

La confianza, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se refiere a la “esperanza firme que se tiene en alguien o algo”. En otras palabras, podemos definirlas como la voluntad que tienen los individuos de ser vulnerables a las acciones de otros, ya que creen que estos tienen buenas intenciones y que se comportarán de manera adecuada con ellos. En esta investigación lo que nos concierne es destacar lo que es la confianza institucional, que no es más que hacer referencias a la confianza en otras personas de la sociedad y en instituciones formales (gobierno), creando vínculos interpersonales que son la base de las relaciones dentro de una comunidad, una organización, entre otros componentes de una sociedad en su conjunto.

De esta manera, la confianza está influenciada por diversos factores, siendo la transparencia y el sentido de comunidad los más relevantes, a partir de estas premisas es necesario resaltar de manera más ilustrativa y acertada que la confianza institucional, está orientada hacia la administración pública, en cómo es y cómo debería ser. Para quienes estudiamos el gobierno y las administraciones públicas, nuestro interés versa en una mayor apertura de los gobiernos hacia los ciudadanos, para que las mismas se legitimen antes los ciudadanos, lo cual debe hacerse y evidenciarse a través de la efectividad administrativa.

Un gobierno eficaz y eficiente debe encarar también a una ciudadanía activa y colaborativa. Por lo que la relación

de confianza entre el gobierno y los ciudadanos debe ser recíproca, es decir bidireccional, ya que ambos sectores están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno debe ser abierto y transparente, constituyéndose en una proposición y una proeza para quienes quieran estimular y crear confianza institucional y social. Al existir confianza hacia las instituciones, la ciudadanía se abre más y pasan a ser actores activos en todas las decisiones públicas, es una especie de lubricante social que amortigua frente a los diferentes problemas que padece la ciudadanía, generando colaboración entre las diferentes bases sociales. Naser, A. y Ramírez-Alujas (2017).

Asimismo, si la gobernanza del gobierno debe dar paso a la gobernanza del cogobierno, para luego ir avanzado hacia el autogobierno, una vez que la ciudadanía tenga altos niveles de saberes cívicos, podemos decir que estamos edificando una gobernanza social, donde prevalezca la armonía y la convergencia en la sociedad, lo que podría cesar o aminorar los conflictos por las desigualdades sociales que causan los malos gobiernos.

En suma, se debe abogar por construir espacios públicos donde se realicen y se tomen decisiones bajo parámetros de codiseño, codecisión, coproducción, coimplementación y coevaluación, con lo cual estaríamos hablando de una nueva relación Estado-sociedad, donde la coordinación entre los actores públicos y la ciudadanía sea una verdadera realidad y no simples enunciados de buenas intenciones. Por lo que el tema de la participación ciudadana debe ser una realidad, bien sea inducida por las instituciones públicas, o voluntarias partiendo desde los mismos ciudadanos.

En tal sentido, la confianza aleja la desafección ciudadana hacia el gobierno y la administración pública, la cual es muy peligrosa para la salud de la democracia, con lo que hay que ir apresurándose y vislumbrándose con factores clave como

lo es una cooperación voluntaria, con la que vendría a fortalecer al gobierno y la sociedad en un mismo sentido, por lo tanto, también de manera directa se fortalecería al sistema democrático, alejándolo de cualquier intento populista o nacionalista extremo.

En resumen, dado el medio circular y sistémico de la relación entre el buen gobierno y confianza ciudadana, debe optarse por una representación desde donde se problematiken, para generar investigaciones para analizar y evaluar la (des)confianza ciudadana hacia las administraciones públicas, así como presentar una serie de recomendaciones útiles para los gobernantes, y así contribuir a establecer los factores retardadores y potenciadores de ese tipo de problemas, que van desde la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, pasando por el diseño de políticas y gestión pública equivocadas que redundan en el establecimiento de un mal gobierno o un desgobierno.

## **La nueva relación Estado-sociedad: hacia el encadenamiento del Leviatán**

Las actuales relaciones entre Estado y sociedad no nos librarán de la complejidad de una crisis de grandes magnitudes con ramificaciones profundas. En tal sentido, podemos afirmar que estamos frente a un modelo de desarrollo que nos trajo adelantos científicos y tecnológicos de grandes magnitudes, pero con un alto costo, dado que ha procedido a la destrucción del planeta de manera acelerada. Las teorías del siglo pasado que argumentaban una fusión entre la sociedad y el Estado, pero bajo el monopolio de este último han resultado deslucidas. Ese desleimiento no se ha producido, ni se producirá. Así como tampoco se ha cumplido las profecías neoliberales que auguraban por un Estado de presencia débil o mínimo frente al mercado. Ni lo uno, ni lo otro sino todo lo contrario. la integración o interacción entre ambos actores parece resquebrajarse y, lo más interesante del caso, es que la

sociedad se ha fortalecido extraordinariamente hasta dominar esos y otros muchos espacios de poder que antiguamente estaban reservado exclusivamente al accionar del Estado.

En muy buena medida, la sociedad civil-ciudadanos se ha fortalecido porque ha sido capaz de organizarse y regularse eficazmente sin la tutela o dirección del Estado, con lo que ahora puede autorregularse de manera autónoma. Así mismo, la ola neoliberal no ha logrado debilitar al Estado, por ello es que estamos en tiempo de gobernanza, donde se necesita de la coloración de manera armónica y en sano equilibrio entre los actores gubernamentales, económicos y sociales, en lugar de buscar la sustitución de un modelo por otro.

En tiempo de gobernanza los tres actores se necesitan entre sí (gobierno, mercado y ciudadanos). Pero para que todo vaya bien, en este caso la relación entre el Estado y la sociedad, procedemos a explicarlo de manera metafórica: ambos sectores deben actuar como si estuvieran en un gimnasio, en el mismo deben subirse a esas cintas que se usan en los mismos para caminar o correr, se corre para quemar calorías y ejercitar, pero realmente no se avanza, se corre para no retroceder, pero para no para avanzar, solo se hacen ejercicios y para quemar calorías, lo que redundo en la salud. En ese mismo orden de idea, el Estado y sociedad deben hacer las veces de corredor y de cinta rodante la una para el otro. Cada parte ha de servir de obstáculo y resistencia a la otra para fortalecerla, pero para cooperar han de competir. En tal sentido, el Estado y sociedad han de darse duro mutuamente para robustecerse el uno con el otro, la idea no es debilitar a ninguno de los dos, sino todo lo contrario, el Estado debe exigirle a la sociedad para que esta se active y se movilice, y la sociedad vigila y monitorea al Estado para que este sea más efectivo y transparente.

En este apartado nos hemos basado en la teoría que proponen Acemoglu y Robinson (2020), el Leviatán encadenado,

que se refiere a un Estado encadenado, es decir, controlado por los ciudadanos, el único que concuerda y armoniza con una sociedad libre. La teoría del pasillo estrecho consiste en que el tema de la libertad es como una tijera cortante que necesita dos hojas robustas, afiladas y dinámicas (el Estado y la sociedad), la idea es que trabajen juntos y de manera armónica al compás para la obtención de un resultado al final. Este compás, según Acemoglu y Robinson, es la libertad que se ha logrado conseguir tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos. Dichos autores describen cómo en los Estados Unidos, la transformación de las trece colonias iniciales dio paso a un Estado federal que en un principio levantó muchas suspicacias y desconfianza entre todos aquellos que residían en dicho país. Los antifederalistas, por ejemplo, veían en ese Estado federal las semillas de un Leviatán despótico, tal como hoy día existen y han existido en nuestros países latinoamericanos. Al otro lado, estaban los federalistas que defendieron la existencia de ese Estado central, pero tuvieron buen cuidado de señalar que debía estar internamente fragmentado en poderes separados (ejecutivo, legislativo y judicial) para poder ser controlado por una sociedad vigilante. Por eso, los federalistas admitieron la inclusión de enmiendas a la Constitución, lo cual estuvo muy bien pensado para salvaguardar los derechos individuales frente a todo un poderoso Estado que aún persiste en muchas partes del mundo incluyendo en nuestro continente iberoamericano.

Para esta teoría, los países que viven en el pasillo estrecho de la libertad han sido pocos históricamente, y nos mencionan algunos de ellos, una de las dos hojas de tijera que hacen falta para mantener y ensanchar este pasillo puede funcionar de manera ineficaz o no funcionar en absoluto, como muchas veces suele ocurrir. A pesar de lo que podamos creer, y es ahí donde los autores nos sitúan a reflexionar, un Estado despótico muchas veces creemos que es un Estado fuerte cuando

en realidad no lo es. Visto así de cerca y de manera objetiva, el Estado chino o el cubano revelan que son leviathanes despóticos dado que sus graves carencias son evidentes. Las carencias que emanan de no ser controlado por una sociedad fuerte y no estar en condiciones de beneficiar a su sociedad. Estar en el pasillo de la libertad tampoco es garantía de nada. Dichos autores también nos dejan otra gran inquietud, muchas veces ha ocurrido el tránsito del pasillo de la libertad hacia el despotismo, nos dan el ejemplo de la Alemania nazi o el caso de Pinochet en Chile, en este caso nosotros agregamos también a Venezuela. Los Estados despóticos asesinan, persiguen y encarcelan a los ciudadanos, incluso hasta destruir su economía como ha ocurrido en Cuba y la Venezuela de Hugo Chávez, sus políticas expropiadoras y mal diseñadas han provocado una migración comparada con un país en guerra como lo es Siria.

¿Se puede salir de él?, es una pregunta que se hacen, la respuesta es sí, tanto Alemania como Chile han regresado de un Estado despótico y hasta totalitario a la libertad. Acemoglu y Robinson, sustentan que el Estado puede adoptar o tomar tres formas distintas: el Leviatán ausente y nos dan como ejemplo a Libia, Somalia o una parte de Siria; el Estado despótico y como ejemplo coloca a China o Rusia; el Leviatán encadenado, los que existen en Europa occidental, Norteamérica, algunos países asiáticos y de Oceanía. Estos investigadores también nos señalan una cuarta posibilidad, los que han denominado Leviathanes de papel, que son Estados con instituciones endebles, inútiles, flácidos y débiles, con lo cual también debilitan a la sociedad a la que parasitan y convierten en mendigos frente a las dadas del Estado, impiden que se ponga en marcha el efecto recíprocamente revigorizante. Este tipo de Estados de papel son muy frecuentes en Latinoamérica y África.

Estado y la sociedad están estrechamente vinculados, los unos no pueden existir ni desarrollarse sin el otro, es una

especie de desencuentros y encuentros. Es por ello que en este apartado se ha tomado la teoría Acemoglu y Robinson, por cuanto la consideramos de suma utilidad en los estudios del gobierno y la administración pública. Ambos son los actores principales de la historia que nos cuentan estos autores. Sin embargo, es importante resaltar que también existe un tercer protagonista que influye mucho en la libertad de un grupo, nos referimos a las normas sociales. Hay sociedades enteras que padecen la «jaula de las normas». Estos teóricos se detienen sobre todo en dos sociedades enjauladas por sus normas: la India, sometida al sistema de castas; y Arabia Saudí, en donde impera la sharía o ley islámica en su versión wahabita, la más integrista de todas. Son enclaves que debemos analizar en los que está ausente la libertad, porque en ellos tanto el Estado como la sociedad están sometidos al cepo rígido de sus normas sociales consuetudinaria.

El pasillo estrecho es un modelo teórico ponderado y templado. Estos dos investigadores, muy a tono al momento en que estamos viviendo, nos invitan sobre todo a los que investigamos el gobierno y la administración público, desde un punto de vista politológico a que los acompañemos en su recorrido orientado por la historia y la geografía mundial, en el que embestimos con cuantiosas ilustraciones y buenos ejemplos de ese modelo teórico; dichas ilustraciones nos auxilian a enaltecer y matizar el modelo teórico muy útil en estos tiempos de crisis del gobierno y de la administración pública. En suma, podemos argumentar, gracias a ellos, que la libertad entendida como ausencia de dominación es un bien escaso que requiere la existencia de un Estado fuerte pero controlado por la sociedad, lo que vendría a ser el Leviatán encadenado.

En el momento de plenitud democrática (libertad), es el mejor momento para lograr ese sano equilibrio social, con lo cual se genera un espacio de justicia, cooperación y prosperidad propio de las democracias desarrolladas y solidas. Con lo que

nos queda demostrado el estrecho margen que hay entre las democracias y las dictaduras, es decir, entre la libertad y el despotismo. Por eso es tan importante blindar las democracias con gobiernos afectivos, lo cual le dará una mayor legitimidad ante los ciudadanos. En esta teoría los que si quedan fuera son las dictaduras, que es el Leviatán despótico, así como las sociedades de perfil tribal con instituciones débiles generan un Leviatán ausente, que, con una combinación de éstas con el Leviatán de papel, condenarían a nuestros países a vivir por siempre en el subdesarrollo.

En esta argumentación teórica pudimos encontrar en los diferentes capítulos del libro factores que favorecen la aparición de un Leviatán encadenado, aquí el valor del liderazgo es fundamental, así mismo como el uso de la religión como herramienta de control social. De igual manera, las limitaciones del crecimiento y el desarrollo económico son más complicadas en los países sin equilibrio entre Estado y la sociedad. He aquí el peligro que existe con la aparición de movimientos populistas cuando la sociedad pierde la confianza en las instituciones, el mejor ejemplo es lo que ocurrió en Venezuela con el líder populista Hugo Chávez.

En resumen, podemos afirmar, en concordancia con el último capítulo de la mencionada obra, que las naciones deben asumir y enfrentar nuevos retos para poder seguir albergando la libertad individual: globalización, tecnología de la automatización, la desregulación financiera y aparición de empresas supergigantes, que han generado grandes desigualdades y descenso en la creación de empleo, han hecho que aumente la desconfianza en las instituciones públicas, lo cual es una atracción o caldo de cultivo hacia propuesta tentadoras de populismo o de conflictos sociales, el modelo populista ha hecho mucho daño en América latina. En fin, para alcanzar y mantener la libertad y el bienestar de las personas en los Estados

y sociedades actuales, se necesitan de instituciones y ciudadanía inteligentes y colaborativa, que el gobierno gobierne pero que la sociedad participe y colabore, porque el Estado solo no puede seguir remando, necesita es timonear para que junto al mercado y la sociedad alcen una nueva forma de gobernar en democracia y en desarrollo sostenible con el ambiente para evitar la destrucción del planeta.

## **El retorno del Estado: la herencia del COVID-19**

Muchos investigadores sociales vienen sosteniendo que en la gestión pública se debe hablar de un antes y un después de la pandemia que azotó al mundo durante prácticamente dos años. Sin embargo, para el politólogo Carles Ramio no existes tales circunstancias, lo que hay es un aceleramiento en los cambios que vienen ocurriendo dentro de manera positiva o negativa en las administraciones públicas tradicionales. El COVID-19 indudablemente ha movido de manera profunda las bases de la administración pública, la misma, tal como lo hemos argumentado en las primeras páginas de este trabajo, ha entrado en una crisis profunda desde las últimas décadas del siglo pasado, y sin embargo no ha logrado superarla, con la cual la está condenando a un envejecimiento proclive a ser innovadora y capturada por intereses clientelares, sindicales y por grandes corporaciones. Hay un peligro que, producto de esta pandemia, el Estado quede inmerso en una encrucijada, y siguiendo aun con la teoría del pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson, o bien sea que se incline hacia el Estado ausente o hacia el Estado autoritario.

Lo que ha quedado en evidencia frente a esta pandemia es que las administraciones públicas han fallado tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo. No estaban preparadas para afrontar ninguna crisis sanitaria, la atención

primaria sanitaria se descuidó frente a la atención hospitalaria. En los pocos países que han apostados por una atención primaria robusta, el número de fallecidos fueron menor, por ejemplo, Alemania. En otras palabras, en la administración pública tradicional, que aún no termina de morir, la crisis sanitaria producida por la pandemia rebasó la capacidad administrativa del Estado.

Pero, por el otro lado, también quedó en evidenciada que el modelo que propugna un Estado mínimo o ausente, la pandemia ha echado por el suelo muchas verdades que parecían indiscutibles. Una de ellas reinó por años como un dogma, el neoliberalismo: según este modelo económico, el mercado podía resolver todos los problemas, incluso las crisis. Lo cual es completamente falso: quedó demostrado completamente a partir del mes de marzo de 2020, cuando los suministros para los servicios de salud escaseaban a nivel mundial para atender las necesidades de la población enferma, los fabricantes y las distribuidoras no daban abasto para satisfacer la demanda que se necesitaban de manera urgente, ahí tanto los fabricantes como las distribuidoras se aprovecharon de las circunstancias para encarecer los insumos sin impórtales que lo que estaba en riesgo eran vidas humana.

En los gobiernos, al no estar preparados como consecuencia de dicha crisis, surgieron actos de corrupción, aunado a ello el aumento de los precios causando un daño patrimonial. Muchos gobiernos favorecieron a empresas privadas con la importación masiva de respiradores y otros materiales e insumos, pero, en lugar de repartirlos de una manera equitativa o con algún rigor técnico, permitieron que las fuerzas del mercado asignaran estos elementos, con lo que los precios se dispararon de inmediato. Muchas empresas se valieron de la ocasión y entregaron los materiales al mejor postor sin impórtales que los pedidos los realizaran con antelación, aquí lo que privó fue la ley del mercado salvaje.

Gobiernos de derecha como por ejemplo el de Donald Trump, no miraron la pandemia como asuntos de sensibilidad social, si no que la vieron más bien como una oportunidad para hacer negocios lucrativos y rentables. Se entregaron a las leyes del mercado, una cuestión tan delicada como es la salud pública, sin tener en cuenta que la ley de la oferta y la demanda establece que, cuando un bien escasea, su precio sube; si, por el contrario, hay abundancia, su valor tiende hacia la baja. Esta ley económica en un mercado normal parece justa, pero al tratarse de asunto de vida o muerte como fue la pandemia del COVID-19 se convirtió en derechos humanos irrenunciables, como es el derecho a la salud y la vida.

Los empresarios reaccionaron como era de esperarse, lógica de negocio y el lucro, lo que condujo eventualmente a la escasez y el aumento de precio de los materiales e insumos médicos, con lo que el personal médico alrededor del mundo muchas veces se vio obligado a protegerse con bolsas de basura y con mascarillas desechables usadas hasta por tres y cuatro turnos. Al no estar el mundo ni las administraciones públicas burocráticas preparados para lo que se venía, los fabricantes tampoco estaban preparados ni tenían planes de contingencia para aumentar la producción de manera inmediata, la producción no estaba al ritmo necesario e incluso la acapararon en busca de mejores precios en un mercado especulativo.

En cuanto a los laboratorios y las industrias farmacéuticas, no podían entregar los volúmenes necesarios que se requería para frenar la pandemia, con lo que podemos afirmar es que mientras el COVID-19 se propagaba de manera acelerada cobrando vidas, las fuerzas del mercado operaban y se comportaban de manera normal en un mercado bastante rentable.

La crisis de la COVID-19 es una consecuencia de que el mundo globalizado no va por un buen camino, a esto hay

que sumarle la del cambio climático y la económica mundial, lo que podemos sostener es que las emergencias globales están amenazando la existencia de la vida en el planeta, por lo que el gobierno ni las administraciones públicas deben quedar a merced de la mano invisible del mercado. Las soluciones no deben venir de la lógica económica del mercado de maximizar las ganancias, sino de edificar consenso político en pos del bienestar general, sin que ninguno de los actores sociales se vea perjudicados. No hay que temer a una salud pública. En la Europa continental el accionar del Estado nunca ha sido un problema ni se cuestiona, por ejemplo, en países como Francia, Italia o Alemania existe una salud pública muy robusta y más eficiencia y menos costosa que la de Estados Unidos, que es privada.

Cuarenta años después de la era Thatcher-Reagan, podemos ver cómo lo público siempre termina salvando lo privado, bien sea con auxilios financieros o subsidiando a grandes empresas, y al fin y al cado los ciudadanos se han volcados hacia el gobierno para exigir soluciones prontas y efectivas a la pandemia, el cambio climático, la asistencia social y la crisis económica para salvar los mercados financieros y las grandes empresas. Al Estado siempre se le ha tildado de ineficiente, y con este discurso ideológico que en parte no es una falacia, muchos países terminaron por reducir su actividad mientras privatizaban los servicios básicos de la sociedad: la salud, la educación, las pensiones, el transporte e incluso la seguridad. Este modelo de administración pública, denominado Estado de bienestar, surgió en Europa después de la segunda guerra mundial, asumía buena parte de esas actividades, se fue degradando y monopolizando hasta convertirse en uno donde el ciudadano pasa de ser sujeto de derechos a consumidor de servicios.

Es importante recordar que no es la primera vez que el Estado se establece como el actor salvador de la sociedad en general. En la gran depresión de 1929 en los EE. UU, las dos

guerras mundiales, plan Marshall o la crisis financiera de 2008, el Estado entró a atenuar el desastre social del aumento de la pobreza y a promover la recuperación económica a través del gasto público.

De manera concluyente creemos que es necesario hacernos algunas preguntas incesantes como consecuencia de la herencia que nos dejó la pandemia: ¿tener un Estado grande y poderoso significa que se solucionarán todos los males que padecemos en América Latina? ¿Debemos regresar a un Estado interventor que controle cada aspecto de nuestras vidas y que reemplace al sector privado? Nuestra respuesta es un no de manera categórica y rotundo, nadie en su juicio sano puede pensar en volver a esas viejas practica intervencionistas que tanto daño y freno a causado en nuestros países. Más que Estados grandes y autosuficientes, nuestra región lo que amerita son Estados incluyentes, dinámicos, ágiles, innovadores y sobre todo cívicos, que garanticen bienes y servicios públicos de calidad hacia los ciudadanos.

Latinoamericana debe convertirse en un continente de paz y crecimiento económico basado en un modelo de desarrollo sostenible con el ambiente; las protestas sociales como las que ocurrieron en Colombia con los paros armados; en Ecuador en el 2019 por el aumento de los combustibles; las de Chile que desembocaron en una constituyente fracasada y un gobierno de izquierda. Es el momento en que los gobiernos de la región dejen de ser repartidores de botín y capturadores de rentas, la pandemia nos ha dejado lección como herencia, unas quejas para demandar un cambio de timón de fondo que, como todo indica, resultaría en un Estado mucho más actuante y presente de corte colaborativo con la ciudadanía. Si este cambio no se realiza a mediano plazo, continuaremos en la región con espirales de crisis y violencia ascendente, retrasando la consolidación de un Estado genuinamente democrático y participativo, porque al fin y al cabo el Estado debe representarnos a todos dado que es el único que pertenece a todos por igual.

## Conclusiones

La pandemia del COVID-19 ha dejado una huella imborrable en las administraciones públicas tradicionales, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ya no solo se trata de simples enunciados y de buenas intenciones, el reto ahora es que los expertos tomen posiciones de vanguardia al frente de las batallas que están por venir y las cuales hay que saberlas afrontar. Ya no hay espacios para charlatanes o gurús. Por ser problemas técnicos, deben ser abordados por técnicos de las administraciones públicas que sepan hacer análisis de prospectivas, las que Ramio llama una administración pública más científica, sin confundirse con la administración científica de Taylor. Una administración pública más científica debe tener la capacidad de analizar posibles escenarios futuros y estar preparados para los problemas que se vayan presentando, es decir, una administración pública preventiva que tenga protocolos para hacer frente a las contingencias que se vayan presentando, no dejar que las cosas sucedan y en la medida que vayan surgiendo ahí se van resolviendo.

En otras palabras, tener un gobierno siempre listo y preparado para lo que vaya ocurriendo, y no un gobierno improvisador que vaya resolviendo en la medida como vayan viniendo las cosas, es decir, tener capacidad de repuesta bien planificada y en prospectiva para eventos sobrevenidos.

En suma, direccionarse hacia los avances tecnológicos y aprovechar los conocimientos técnicos para que ayuden a los políticos a tomar decisiones acertadas, las cuales deben basarse en apoyo de expertos y de datos. Las administraciones públicas deben abrirse hacia las universidades por ser centros de generación de conocimientos, así como centros de investigaciones privadas dado que el gobierno por sí solo no tiene la capacidad de repuesta a los tantos problemas que están

por venir, fuera de las administraciones públicas hay muchas experticias que muy bien pueden ser aprovechadas por las instituciones públicas para resolver los problemas que se vayan presentado. La administración digital e inteligente es cosa del presente, por lo que la llegada de la inteligencia artificial al sector público es cuestión de tiempo, la gestión del conocimiento debe ser aprovechada por el gobierno y las administraciones públicas para configurar instituciones públicas robustas y vigorosas, la inteligencia colectiva debe generar un espíritu cooperante con sistemas organizativos transversales y flexibles, que terminen por empoderar a los ciudadanos y al Estado en entes de confianza mutua y valores colaboracionistas para el beneficio colectivo en igualdad de condiciones.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2019). *El pasillo estrecho*. Ariel
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. F.C.E
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. F.C.E
- Crozier, M., Huntinton, S y Wantanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*. New York University Press.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Amorrortu.
- Harmon, M. y Mayer, R. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. F.C.E.
- Loughlin, J. y Peter, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization, en Michael Keating y John Loughlin, *The political economy of regionalism*. London, Frank Cass, pp: 41-62
- Naser, A. y Ramírez-Alujas, A. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC*. S L.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Ministerio de administraciones públicas-IIG-INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*. Madrid.Tecnos, UPF.

- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2050) instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió, C. (2021). (Coord.). *Repensando la Administración pública: Administración digital e innovación pública*. INAP.
- Stiglitz, J. (2009). *El informe Stiglitz*. RBA libros