



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 14 – Número 5

Noviembre de 2021

Índice

Resumen Ejecutivo2

Columnas:

La transformación del dinero "tradicional". ¿Dónde estamos?

María Antonieta Del Tedesco Lins3

Pandemia, cadenas de suministro y mercados de transporte

Ricardo J. Sánchez y Jorge A. Lupano9

La gestión gubernamental después del COVID-19

Juan Carlos Mondragón Quintana.....12

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Ariana Barni

Email: programadei@uca.edu.ar

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **“La transformación del dinero ‘tradicional’. ¿Dónde estamos?”**, María Antonieta Del Tedesco Lins reflexiona sobre la inevitable tendencia de las monedas digitales en las economías del mundo. Además, proporciona un panorama de los desafíos que representa su implementación y cómo ciertos países del mundo ya han comenzado a desarrollarlas.

En la segunda columna, **“Pandemia, cadenas de suministro y mercados de transporte”**, Ricardo J. Sánchez y Jorge A. Lupano plantean cómo la cadena de suministro completa se ha visto envuelta en una crisis severa, dentro de la cual se destaca un aumento notorio y extremo de los fletes de transporte marítimo, sea en contenedores como en cargas a granel. Frente a este problema, diversos razonamientos explicativos se han conocido últimamente, sin embargo, en esta columna los autores plantean la necesidad de incorporar una visión desde la teoría económica.

Finalmente, en la tercera columna, **“La gestión gubernamental después del COVID-19”**, Juan Carlos Mondragón Quintana profundiza sobre el concepto de gestión gubernamental enunciando y caracterizando sus tres enfoques para luego abrir la posibilidad de que los cambios ocasionados por el COVID-19 nos lleven a conocer un cuarto enfoque.

Columnas

La transformación del dinero "tradicional". ¿Dónde estamos?

Por María Antonieta Del Tedesco Lins*

"Trusted and resilient money is a precondition for monetary and financial stability"
BIS. Central Bank Digital Currencies. Sept 2021

La emergencia de las monedas digitales, movimiento que durante algún tiempo pareció anecdótico, se está consolidando como una tendencia inevitable. El fenómeno está directamente relacionado con el fuerte crecimiento de las transacciones sin efectivo en todos los lados, lo que no es nada nuevo y probablemente no sea un presagio de la desaparición de las monedas en su forma física.

Durante los últimos diez años, hemos conocido una cantidad impresionante de activos monetarios-financieros virtuales, que adoptan diversas formas, tanto privadas como públicas. Poco después de la crisis financiera mundial, en 2009, se lanzó Bitcoin, un activo creado de forma anónima y descentralizada, desarrollado a través de un programa informático. El extrañamiento causado por transacciones mediadas por una moneda misteriosa y apátrida como forma de pago disminuyó a medida que se anunciaban más y más criptomonedas y que mercados para ellas crecían de manera sorprendente...

Para que se consolide su presencia definitiva en las economías, hay que verificar en qué medida este nuevo tipo de medio de pago realiza las funciones básicas de una moneda (medio de cambio, unidad de cuenta y reserva de valor). El ejercicio muestra que, entre las aproximadamente diez mil monedas digitales privadas existentes, el cumplimiento de esas funciones es muy desigual.

Bitcoin y Ethereum (la segunda moneda digital más utilizada) funcionan como depósito de valor aún que no estén lastrados por activos reales, siendo el resultado de operaciones informáticas. Pero entre las criptomonedas privadas, hay también otras lastradas por varios tipos de activos o monedas "tradicionales", como la Diem, propuesta por la empresa de Facebook.

El futuro aún encierra muchas dudas sobre el desarrollo de los mercados monetarios desde el nacimiento de los activos digitales, sobre todo porque ya no son solo iniciativas misteriosas de particulares o empresas y han pasado a ocupar un lugar destacado en las agendas de los bancos centrales de todo el mundo. Un primer problema vinculado a las divisas privadas es por cierto la ausencia de control estatal y por lo tanto la posibilidad de que estos nuevos mercados alberguen transacciones ilícitas y sean un camino ideal para el blanqueo de capitales.

"Un primer problema vinculado a las divisas privadas es por cierto la ausencia de control estatal"

Si bien es cierto que el uso de monedas digitales trae numerosos desafíos para los bancos centrales, ya que su uso está más allá del control de las autoridades monetarias, la creación de monedas digitales por los bancos centrales, las ahora famosas CBDC (central bank digital currencies, de la sigla en inglés) otorgarían a los bancos centrales un control absoluto sobre todas las operaciones realizadas a través de ellos.

* Doctora en Economía (Fundación Getulio Vargas-São Paulo), Economista (Universidad de São Paulo). Profesora asociada de Economía Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo, Brasil.

Las CDBC no son criptoactivos. Las CDBC son simplemente la forma digital de las monedas nacionales emitidas por bancos centrales, como un pasivo suyo, lo que significa que hay por detrás de ellas un crédito de un gobierno central. La diferencia importante es que podrían permitir realizar las transacciones sin una intermediación de los bancos, en el caso de que cada individuo tenga una "cuenta" propia en el banco central. Eso, en un caso extremo, limitaría directamente los depósitos bancarios y la posibilidad de los bancos de multiplicar los medios de pago por el crédito, estimulando la desintermediación financiera. Con una posible consecuencia de encarecimiento del costo de crédito. Por otro lado, el acceso más fácil a los nuevos medios de pago podría resultar en más inclusión financiera para la población.

"Las CDBC son simplemente la forma digital de las monedas nacionales emitidas por bancos centrales"

Muchos son los bancos centrales del mundo que cuentan con un proceso acelerado de creación de sus monedas digitales. Con un discurso de apoyar la inclusión financiera y con ojos abiertos para las remesas de sus compatriotas en el exterior, El Salvador incluyó el Bitcoin con curso legal en su economía desde setiembre de 2021. En Africa, después de prohibir a los bancos e instituciones financieras realizar transacciones u operar en criptomonedas en febrero del mismo año, por representar una amenaza para el sistema financiero, Nigeria creó su moneda digital para reducir los costos de transacción e impulsar la participación en el sistema financiero formal. En discurso por el lanzamiento de la divisa 'eNaira', el presidente Muhammadu Buhari declaró: "La adopción de la moneda digital del banco central y su tecnología subyacente, llamada blockchain, puede aumentar el producto interno bruto de Nigeria en \$ 29 mil millones durante los próximos 10 años". El BC de China también está avanzado en los testes para la creación de su moneda digital.

¿Y cómo estamos por acá? El Banco Central de Brasil declara que el país necesita estar en día con el proceso mundial. En noviembre de 2020 se lanzó el Pix, un sistema de pagos instantáneos del Banco Central a funcionar como un primer paso hacia la sustitución del efectivo por el real digital. Por este método de pago los fondos se transfieren entre cuentas en pocos segundos, en cualquier momento del día. Pueden hacerse transferencias entre cuentas corrientes, cuentas de ahorros o cuentas con recursos prepagos. La adhesión de la sociedad al sistema se ha mostrado bastante favorable, el número y el volumen de transacciones crece fuertemente.

Debemos preguntarnos y profundizar la discusión – todavía embrionaria en las sociedades – sobre los efectos de estas transformaciones en las políticas monetarias de cada país. ¿En qué medida pueden las autoridades monetarias cambiar sus grados de libertad para manejar las tasas de interés? ¿Cuánto del espacio operativo de un banco se puede reducir (o lo contrario) con las monedas digitales? En cuanto a la privacidad de los ciudadanos, ¿Qué cambia? El debate apenas ha comenzado, pero las acciones en estos mercados se están llevando a cabo a una velocidad asombrosa.

Pandemia, cadenas de suministro y mercados de transporte

Por Ricardo J. Sánchez y Jorge A. Lupano *

Para muchos países, la pandemia ha implicado una gran confusión con respecto a las expectativas económicas. En efecto, el temor ante el avance de la nueva enfermedad, los protocolos sanitarios, el confinamiento, y la interrupción de muchas actividades, condujeron a una marcada retracción inicial en el consumo. Preparándose para una recesión, los agentes económicos recortaron planes de inversión y redujeron al mínimo los inventarios de productos finales e insumos: los stocks minoristas agregados en USA significaban 43 días de venta en 02/20, y pasaron a 33 en 06/21.¹

Pero los gobiernos lanzaron masivos programas fiscales de protección del empleo y de asistencia financiera a las empresas, de modo que la suspensión de actividades tuvo escaso impacto sobre el nivel general de ingresos. Una vez establecidos los protocolos sanitarios, y lanzada la vacunación, la actividad económica comenzó a recuperarse, aunque con una modificación en la estructura de la demanda: marcada contracción en la demanda de servicios (espectáculos, gimnasios, bares y restaurantes, etc.) y extraordinario crecimiento sustitutivo en la demanda de bienes (electrónicos, equipamiento hogareño, construcción y refacciones, etc.).

"(...) una modificación en la estructura de la demanda: marcada contracción en la demanda de servicios y extraordinario crecimiento sustitutivo en la demanda de bienes"

La globalización de las cadenas de valor producida desde los años 1990, diversificando geográficamente la actividad industrial y economizando costos laborales, condujo a una gran concentración de la producción de manufacturas en Asia, especialmente en China. Y el salto en las importaciones de bienes desde Asia por parte de Estados Unidos provocó justamente las dificultades iniciales, extendiéndose luego a una disrupción generalizada del comercio internacional: demoras y estrangulamientos en las terminales portuarias, falta de contenedores para la carga de mercaderías, escasez de bodegas marítimas y fluviales y cortes de aprovisionamiento desde las fuentes habituales, lo cual condujo a interrupciones productivas aleatorias debidas a la falta de insumos, partes y piezas industriales.

Se imponen entonces los interrogantes sobre el futuro. ¿Se trata de un fenómeno transitorio, que cederá cuando la pandemia se supere por fin con la inmunización de la población y la consiguiente normalización de la estructura de la demanda global? Pensamos que varios elementos implicarán un ajuste gradual y costoso. En primer lugar, la pandemia misma, dado que la escandalosa desigualdad en la distribución mundial de vacunas supondrá un lento avance de la inmunización general.

En segundo lugar, porque los mercados han comprendido que la máxima eficiencia productiva alcanzada con la globalización supone un elevado e inseparable riesgo de disrupción ante fenómenos aleatorios relativamente generalizados. Ha ocurrido una

"Ha ocurrido una profunda crisis de la cadena de suministro en su conjunto (...)"

profunda crisis de la cadena de suministro en su conjunto, que se ha visto reflejada en un fuerte aumento en las demoras en las entregas, en la falta de disponibilidad de equipos para el transporte, de

espacios en los barcos, congestión en los puertos -tanto a la entrada como a la salida- y hasta en hechos eventuales como el bloqueo accidental del canal de Suez. En algunas rutas, por ejemplo, la crisis de la cadena de suministro se ve actualmente en una demora de entre 9 y 36 días en las principales líneas de transporte que sirven

* Ricardo J. Sánchez, Doctor en Economía (UCA), Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas.

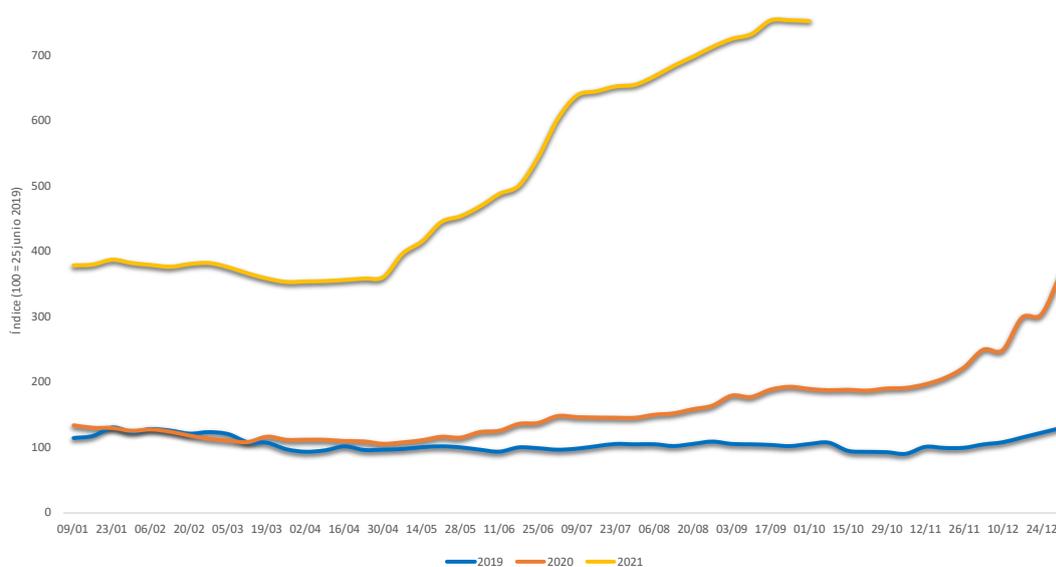
Jorge A. Lupano, Master en Economía y Dirección (IESE), ex profesor de la UCA y la Universidad Austral, Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas.

¹ HELPER S. & SOLTAS E., June 21, 2021, "Why The Pandemic Has Disrupted Supply Chains", The White House Blog.

a las grandes rutas comerciales (Alphaliner, 2021)². Dichas demoras que ocurren durante la navegación marítima, se multiplican hacia la cadena completa: el momento relevante que es la llegada al cliente final. Tal situación ha dado lugar a una reformulación de las cadenas de valor y suministro, en un proceso de relocalización de actividades productivas de alcance global que podría implicar un tiempo hasta su concreción, y probablemente una pérdida general de eficiencia y mayores costos reales de los bienes industriales con relación a los ingresos salariales.

Existe además un elemento estructural independiente, originado en las características del transporte marítimo y su elevada concentración empresarial.

Gráfico 1. Evolución del índice global de fletes de contenedores 2019-2021



Fuente: CEPAL (2021)

El alza en los fletes marítimos comenzó a operarse incluso durante el período de 2020 en que el comercio internacional sufrió una contracción (caída anual de -2,9% con respecto a 2019). Y el auge de precios ha implicado una rentabilidad récord para las navieras en 2021: para un grupo de 13 armadores seleccionados por Alphaliner (2021,2)³, el beneficio promedio antes de intereses e impuestos (EBIT) pasó del 2,4% en el 4º trimestre de 2019 a un asombroso 44,4% en el 2º trimestre de 2021.

Se trata de un fenómeno de conformación reciente y acelerada, donde el 80,2% del comercio marítimo global de contenedores se distribuye actualmente entre sólo tres alianzas navieras internacionales. Esta concentración responde a las economías de escala propias de la actividad naviera, que actúan como barreras a la entrada de competidores. El desarrollo económico se encuentra desigualmente distribuido desde el punto de vista geográfico, y en consecuencia la expansión del comercio resulta relativamente concentrada. Por ejemplo, la densidad del intercambio entre Asia y América del Norte permite la utilización de portacontenedores de gran tamaño, con ahorros unitarios significativos con respecto a otras rutas oceánicas.

Este fenómeno se multiplica a su vez por la particular naturaleza de la demanda de servicios de transporte y en general de las estructuras logísticas, ya que su utilidad para el usuario no radica tanto en cada par individual de orígenes y destinos, sino en

² Alphaliner, 2021; Alphaliner Weekly Newsletter 45, 2021.

³ Alphaliner, 2021; Alphaliner Weekly Newsletter 36, 2021.

el conjunto de puntos interconectados. Su atractividad crece con la densidad de las conexiones, fenómeno denominado técnicamente como 'economías de red', y que otorga ventajas competitivas relevantes a los operadores que obtengan densidades críticas en el conjunto de orígenes y destinos servidos.

Las economías de escala y de red suponen en conjunto una tendencia natural a la concentración empresarial, en especial para el transporte internacional. Sin embargo, ello no equivale necesariamente a poder de mercado, en el sentido de capacidad de abuso oligopólico en la fijación de precios por parte de las compañías navieras. La competencia basada en menores precios y mejor calidad en los servicios, para beneficio de los consumidores, resulta todavía posible si estos mercados son *desafiables*, esto es, si no existen barreras a la entrada de nuevos competidores (según registra la experiencia del transporte aéreo).

Es aquí donde la indivisibilidad de las infraestructuras supone un obstáculo relevante: los potenciales competidores deben disfrutar de las mismas facilidades de acceso a las instalaciones portuarias que aquellas garantizadas a las navieras actualmente existentes (*incumbents*). Y los puertos no son 'infinitesimales': la geografía es por definición finita, y las inversiones en terminales portuarias suponen costos hundidos y gastos periódicos de mantenimiento significativos.

En la industria portuaria, se define a los grandes operadores (Global Terminal Operator/International Terminal Operator) como aquellos agentes portuarios que operan instalaciones significativas de terminales de contenedores en al menos dos regiones mundiales diferentes. Estas grandes compañías acumulaban en 2020 un 48.2% del tráfico portuario (*throughput*) mundial de contenedores, distribuido en 21 actores (en 2010 las cifras equivalentes eran 43.8% del *throughput* entre 23 jugadores). Merece destacarse que del total de terminales portuarias gestionadas por GTOs, un 40% pertenece ya a las tres alianzas navieras existentes a nivel mundial, en un creciente y peligroso proceso de integración vertical entre operadores navieros y portuarios. En rigor, la progresiva conformación de las navieras como *forwarders* logísticos generales amenaza con expandir la integración vertical al interior de los *hinterlands*, incorporando redes ferroviarias, operadores viales, depósitos estratégicos o la distribución minorista.

La conformación descrita de los mercados naviero y portuario no permite ser optimistas con respecto a una reversión del alza en los costos de transporte para el futuro inmediato, constituyendo un factor relevante e independiente que añade demoras y costos relevantes al ajuste de la economía internacional. Una conclusión del presente análisis consiste en que las políticas públicas y regulaciones orientadas a promover la competencia, restringiendo la integración vertical entre empresas navieras y terminales portuarias, contribuirían significativamente a minimizar aquellos costos.

La gestión gubernamental después del COVID-19

Por Juan Carlos Mondragón Quintana*

El estudio de la gestión gubernamental, el cual observa aquellas estructuras organizacionales, prácticas gerenciales, y los valores institucionales cuyo objetivo es ejecutar la voluntad de la autoridad soberana bajo principios de eficiencia, calidad y responsabilidad, ha atestiguado una serie de cambios inusitados en los últimos dos siglos. Empero, el actual episodio protagonizado por el COVID-19 será aliciente de todavía más cambios, los cuales apenas podemos visualizar. Propiamente definida, la gestión gubernamental se entiende como el estudio y la práctica de la operación y del diseño de arreglos institucionales para la ejecución de los programas de gobierno y la provisión de servicios públicos⁴. La gestión gubernamental se diferencia diametralmente en varios aspectos de la gestión privada: los recursos financieros con los que funciona provienen de los impuestos pagados por los contribuyentes y no de los ingresos producto de relaciones de mercado; se basa en controles legales ejercidos por autoridades constituidas, las cuales tienen capacidad coercitiva; se busca la producción de bienes públicos y el manejo de las externalidades en aras del interés público; y se rige por principios de equidad, impacto social y rendición de cuentas. En oposición a la gestión privada, la pública tiene metas poco claras y debatibles; mayor vinculación con organizaciones sociales y otros *stakeholders*; menor autonomía decisional; estímulos e incentivos menos atractivos y flexibles para los directivos; así como menos oportunidades para la creatividad y la innovación⁵.

"(...) La gestión gubernamental se entiende como el estudio y la práctica de la operación y del diseño de arreglos institucionales para la ejecución de los programas de gobierno y la provisión de servicios públicos"

Si bien hay indicios de la creación y existencia de estructuras de gestión gubernamental y escuelas de formación de servidores públicos en la China de los siglos IV-II a.C, la gestión gubernamental que conocemos hoy es fruto de la evolución de las necesidades administrativas del absolutismo francés de los siglos XIV-XVI, del cameralismo alemán y el servicio civil inglés de los siglos XVII-XIX, hasta llegar a la separación de poderes y la concepción de la gestión pública como una profesión técnica, no partidista, eficiente, objetiva y científica impulsada por las primeras escuelas de gobierno de los Estados Unidos en el siglo XX. Hoy se habla de tres generaciones o enfoques de gestión gubernamental. La primera generación es aquella basada en el paradigma de la burocracia tradicional, el cual tiene su origen en la creación del Estado moderno y en el pensamiento científico y racional prevaleciente en los siglos XVIII y XIX. La creación del estado moderno supuso pasar del poder absoluto y concentrado en el monarca hacia al desarrollo de una burocracia que ejecutase las decisiones del gobierno, de un sistema de recaudación fiscal, de leyes y códigos estables y escritos, así como a la unificación de mercados locales y regionales en mercados nacionales. En esta transformación, el ciudadano aparece como el protagonista y se vuelve sujeto de la protección del Estado. Por su parte, la autoridad legal-racional, tal como fue ilustrada por Max Weber, asume que las reglas y leyes deben ser racionalmente creadas, basadas en el orden legal, público y constitucional; que las autoridades que las implementan lo hacen en función de la soberanía que les da esa autoridad, y que actúan con apego a la ley⁶. Bajo estas

* Magíster en administración pública por la Universidad de Harvard y en políticas públicas por FLACSO México; candidato a doctor en economía política por la Universidad de Bristol. Actualmente es académico adscrito al Departamento de Economía de la Escuela de Negocios de Bristol de la University of the West of England y Fellow de la Academia de Educación Superior del Reino Unido.

⁴ Hood, Christopher, 2011, *¿Una Gestión Pública para todo Momento?* En Cejudo, G. (Comp). "Nueva Gestión Pública". pp. 48-74. Siglo XXI Editores. México, D.F.

⁵ Rainey, Hal G. y Han Chun, Young, 2007, *Public and Private Management Compared*. En Ferlie, Lynn, y Pollitt, 2007, "The Oxford Handbook of Public Management". Pp.72-103. Oxford University Press, Oxford.

⁶ Tompkins, Jonathan R, 2005, "Organization Theory and Public Management". Thomson Wadsworth. Belmont, CA.

ideas, la administración pública tradicional busca el cumplimiento de lo que legalmente se le asigna: el mandato público.

Tres enfoques gerenciales⁷			
	Burocrático	Nueva Gerencia Pública	Creación de Valor Público
Enfoque principal	Cumplimiento de mandatos	Satisfacción de usuarios. Eficiencia y Eficacia en los servicios	Respuesta a ciudadanos y usuarios
Interpretación del Interés público	Definido por políticos o "expertos"	Agregado de preferencias individuales, evidenciadas por preferencias en el mercado	Preferencias públicas deliberadas en la arena política
Instrumentos principales	Gestión de insumos	Gestión de insumos, productos y resultados	Gestión de servicios, satisfacción, resultados, confianza y legitimidad del gobierno
Modelo dominante de rendición de cuentas	De arriba hacia abajo, formal, jerárquico	De abajo hacia arriba, contratos de desempeño	Múltiple, interactivo
Implementación	Jerárquico	Privado o público con gestión descentralizada o desconcentrada	Múltiple
Papel de la ciudadanía	Se limita a votar	Además del voto popular, se complementa con encuestas de satisfacción	Dinámica, interactiva
Metas gerenciales	Responder a autoridades políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuestas a los ciudadanos/usuarios, confianza y legitimidad

La segunda generación la protagoniza la nueva gestión pública o el *new public management*. Las crisis económicas y fiscales de los años 70s llevaron a cuestionar la eficiencia del Estado de Bienestar construido luego de la 2ª Guerra Mundial⁸. Esto generó una percepción negativa de la administración pública, y un gran descontento generalizado hacia la democracia, lo cual derivó en procesos de democratización política y liberalización económica en los 80s y 90s, siendo el consenso de Washington la cúspide de este movimiento. Este cambio de paradigma llevó a concebir al administrador público no sólo como alguien que debe cumplir el mandato, sino también que debe hacerlo de manera eficiente y eficaz. Así las cosas, la nueva gestión pública busca mejorar la capacidad del administrador y la productividad y eficiencia del gobierno, a través de dar mayor flexibilidad a las organizaciones jerárquicas que lo conforman; de descentralizar las funciones gubernamentales; de incorporar herramientas de gestión privada para mejorar la eficiencia, y orientar al gobierno hacia el logro de resultados, más allá del seguimiento formal de procesos burocráticos⁹.

⁷ Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S, 2002, "Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform", Strategy Unit, Cabinet Office, UK Government, Reino Unido.

⁸ Cejudo, Guillermo, 2011, *La Nueva Gestión Pública. Una Introducción al Concepto y a la Práctica*, En Cejudo, G. (Comp), "Nueva Gestión Pública", pp. 17-47, Siglo XXI Editores. México, D.F.

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F, 2006, *Nueva Gestión Pública (Capítulo 2)*. En "Gobernanza y Gestión Pública". Pp. 137- 236 Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Ver también Aguilar Villanueva, Luis F, 2007, *El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39 (octubre). Pp. 1-15, Caracas, Venezuela.

El tercer enfoque nos propone que la gestión gubernamental debe crear valor público, siendo el mandato público el punto de partida, pero no el fin de la misma. Más allá de la productividad, la eficacia y la eficiencia, la gestión gubernamental debe enfocarse en el *impacto social*. Por ende, el valor público lo define el ciudadano y no la autoridad, y lo materializa a través del diálogo social entre organizaciones y comunidades. Ello trae como consecuencia nuevas formas de evaluar al administrador público, sobre todo desde la óptica ciudadana. Según Moore¹⁰, el administrador público se convierte entonces en un explorador y un estratega que busca *descubrir, definir y crear valor público*, en diálogo, relación y construcción permanente con el ciudadano.

Hasta antes de la pandemia, el estudio de la gestión pública se centraba en analizar hasta qué punto se ha evolucionado del enfoque burocrático al de la nueva gestión pública, o si la adopción de la perspectiva de creación de valor público era factible. Se decía, por ejemplo, que pocos son los estudios empíricos realizados para evaluar la eficiencia de estas nuevas prácticas de gestión, y los resultados que arrojan son

"(...) la crisis global ocasionada por el brote del COVID-19 ha puesto a prueba no sólo al modelo de mercado, sino también a la capacidad del Estado (...)"

mixtos: en algunos casos han funcionado, y en otros contextos, no. Además, se podría argumentar que la perspectiva de la creación de valor público está aún en ciernes. También, se podría debatir que la evolución de la gestión gubernamental aquí descrita es propia de los países avanzados, y que

en la región latinoamericana predomina la gestión burocrática, con algunos visos de nueva gerencia pública¹¹. Más allá de eso, la crisis global ocasionada por el brote del COVID-19 ha puesto a prueba no sólo al modelo de mercado, sino también a la capacidad del Estado para enfrentar problemas de gran talante como el que enfrentamos. ¿Será este momento el crisol para la aparición de un cuarto enfoque de gestión gubernamental? Y en su caso, ¿qué características tendría dicho enfoque?

Quizá sea pronto para saberlo, pero de momento se antoja que sí. La crisis sanitaria de los últimos años nos ha enseñado que, gracias al avance de las nuevas tecnologías, se pueden flexibilizar los esquemas de trabajo actual y realizar varias tareas desde casa y en horarios no tan rígidos. También, nos hizo reconocer que, para llevar a cabo algunos trámites oficiales, no es necesaria la presencia física del ciudadano. En materia de gestión pública, concretamente, nos obligó a construir redes de gobernanza colaborativas entre actores estatales y no estatales. Gracias a esta emergencia, vimos cómo los expertos en la materia fueron consultados por los gobiernos, dejando atrás la idea de que el gobierno lo sabe todo. También, administraciones gubernamentales colaboraron con empresas privadas para enfrentar la situación. Por ejemplo, gobiernos y farmacéuticas se pusieron de acuerdo para desarrollar y distribuir vacunas en tiempo récord. También atestiguamos redes de colaboración entre gobiernos nacionales, regionales y locales, más allá de las fronteras jurisdiccionales que a veces impiden esta interacción. Por último, vimos también como algunos gobiernos liberales implementaron programas de apoyo a empresas para no perder empleos, rompiendo con la vieja creencia de que el gobierno no debe intervenir en el mercado. Si bien todavía no tenemos respuestas definitivas, estoy seguro que, para los apasionados del estudio y la práctica de la gestión pública, los tiempos actuales serán motivo de reflexión para abreviar nuevas ideas de organización socio-política y gubernamental.

¹⁰ Moore, Mark, 1998, "Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el Sector Público". Ed. Paidós. México.

¹¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2011, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, En Cejudo, G. (Comp), "Nueva Gestión Pública", pp. 159-186, Siglo XXI Editores, México, D.F.