

Edición 2025
**Cuadernos
del Desarrollo**

35



CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

 **América
Latina y
el Caribe**

La ‘revolución relacional’: el futuro del gobierno, de las capacidades estatales y del servicio civil en el siglo XXI

Una charla magistral de
Silverio Zebral Filho
para el Diplomado en
Gobernabilidad e Innovación
Pública, edición 2025

Temas asociados
Gobierno, gobernanza, Estado, Estado
relacional, sociedades, futuro, tecnología,
innovación

Resumen

Todo país en cualquier contexto tiene elementos de cinco tipos de sociedades: comprimida, abierta, fragmentada, conectada y líquida. Son cinco tendencias que han venido consolidándose en el mundo y, por tanto en la región, desde la segunda mitad del siglo pasado. Sobre ellas, sus desafíos y las capacidades estatales necesarias para abordarlas habla esta clase magistral.

Hallazgos

La tecnología, con la transformación digital, ya no debería ser un objetivo en sí mismo del sector público. En medio de la revolución tecnológica, apunta Zebral, el fin debería ir, en cambio, más allá: alcanzar el “Estado relacional”, lo que quiere decir que las instituciones públicas no solo sean más cercanas a la ciudadanía, sino que se relacionen con ella en doble vía.

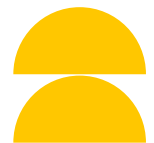
Contexto

CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — ofrece programas de capacitación y diferentes modalidades de acompañamiento para el desarrollo institucional, con el objetivo de contribuir a navegar los desafíos y liderar las transformaciones que la región y el mundo están experimentando.

Por esto, participa en espacios de toma de decisión de gran relevancia en el escenario multilateral, organiza actividades de fortalecimiento de capacidades e imparte programas como el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública en 22 países de Iberoamérica, en alianza con 19 universidades, y el Programa Liderazgo para la Transformación 2.0, en 13 países y 11 instituciones. Expertos y líderes con prestigio internacional llevan a cabo conversaciones, paneles de discusión y charlas magistrales, en las cuales, a través de sus experiencias y conocimiento aplicable, comparten los principales desafíos, oportunidades, lecciones aprendidas y mejores prácticas en sus áreas de conocimiento.

Recuerda

Este cuaderno recoge la intervención en el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública de Silverio Zebral Filho, jefe de la Unidad de Innovación Gubernamental de la Organización de Estados Americanos (OEA).





**Resumen
biográfico**

Silverio Zebral Filho

Silverio Zebral Filho es, desde 2009, jefe de la Unidad de Gobernanza de la OEA. Se define como un economista político ordoliberal (apuesta por el libre mercado, pero con una intervención activa del Estado que lo regule) y científico del comportamiento.

Trabaja como profesor en la Escuela de Negocios McDonough de Georgetown y en la Fundación Dom Cabral, y es mentor de jóvenes en la Escuela Kennedy de Harvard, la Escuela Blavatnik de Oxford, la Universidad IE, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Varkey, la Fundación Botín Santander, la Fundación Kybernus Salinas, la Fundación VelezReyes+ y RenovaBR.

Ha desempeñado funciones profesionales y académicas en el Banco Brasileño de Desarrollo, la Fundación Getulio Vargas, IBM Consulting Group y el banco de inversión Robert Fleming-Graphus.



Conoce el perfil profesional de Silverio Zebral Filho en LinkedIn
Clic aquí



Mensajes clave



La tecnología es un medio y no un fin *per se*.



Detectaron cinco tipos de sociedades, que también pueden ser consideradas categorías o grupos de tendencias: comprimida, abierta, fragmentada, conectada, líquida.



En la sociedad comprimida, la tarea pendiente es formar capacidades para que los funcionarios públicos puedan cumplir con una gobernanza abierta y responsable en materia fiscal.



Las sociedades abiertas presentan los desafíos de migración, legalidad y regulaciones.



Las sociedades fragmentadas tienen dos desafíos: (i) sector público: ejecutar políticas focalizadas en las comunidades más allá del perfil sociodemográfico, y (ii) representación en espacios de participación política.



En las sociedades conectadas no basta con diseñar una política pública, establecer una norma y vigilar quién la cumple y quién no. Hay que “influenciar, persuadir y convencer a la ciudadanía”.



En las sociedades líquidas, el desafío del gobierno es la planificación porque el entorno sociopolítico y el planeta cambian con más rapidez que antes.



Todos los desafíos explicados en esta charla magistral implican uno adicional: la necesaria coordinación entre los distintos niveles de la administración.



➔ Introducción

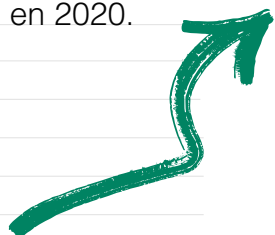
El Estado relacional

Silverio Zebral dictó esta clase magistral a partir de un estudio prospectivo sobre el futuro de los gobiernos en el siglo XXI, que promovió la Organización de Estados Americanos (OEA) en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2020.

El título de la charla tiene que ver con la necesidad de redirigir los esfuerzos de los organismos multilaterales y los gobiernos nacionales de los últimos años, que hasta ahora se han centrado en invertir importantes recursos en la transformación digital.

Sin embargo, la conclusión principal del panel de expertos que participaron en este ejercicio es que la tecnología es un medio y no un fin *per se*.

El objetivo —explica el economista— debería ser alcanzar un Estado relacional, es decir, que el sector público no solo sea más cercano a la ciudadanía, sino que se relacione con ella en doble vía.



¿Cómo se hizo el estudio?

La OEA hizo este ejercicio prospectivo dentro de una convocatoria que realizó la OCDE, para el 17 y 18 de noviembre de 2020, en plena pandemia.

46 expertos invitados de 14 países de América Latina se conectaron a través de una aplicación en línea, con el foco en la incertidumbre pospandemia y se preguntaron: qué tipos de gobiernos vendrían después.

Se propusieron identificar tendencias sociopolíticas de largo plazo; es decir, “grandes transformaciones” que ya vienen ocurriendo desde la segunda mitad del siglo pasado.

Para determinar las tendencias de forma realista, no quisieron hacer consideraciones normativas sobre este posible futuro, sino que “apartaron” aquello que deseaban que fuera el Estado o el gobierno.

En las tendencias identificadas, detectaron cinco tipos de sociedades, que también pueden ser consideradas categorías o grupos de tendencias.

Tipos de sociedades

- ✓ Comprimida
- ✓ Abierta
- ✓ Fragmentada
- ✓ Conectada
- ✓ Líquida

Zebral, durante su intervención, comenta que cualquier país o sociedad, en cualquier contexto, tienen elementos, “trazos” de estas cinco tendencias.

“Tratamos de no hablar tanto de tecnología, porque nos interesaba más la perspectiva relacional”, comenta Zebral.

Además, los expertos llegaron a la conclusión de que la pandemia tuvo un efecto acelerador, más que disruptivo, de las tendencias que ya se venían consolidando.

Identificaron 30 desafíos de gobernanza, a superar para alcanzar el Estado relacional en estos cinco

tipos de sociedades. Lo que, a su vez, implica que el mismo número de capacidades estatales son necesarias para lograrlo.

“Las tendencias no están dentro de los gobiernos, son del entorno sociopolítico. Pero los desafíos sí son tarea del gobierno”, aclara.

En la siguiente tabla están resumidos y delineados las sociedades con los desafíos y las capacidades estatales requeridas, explicados por el economista en su charla magistral.

Unidad para la Innovación Gubernamental | InGovLab
OEA – Gobernanza abierta

TENDENCIAS [Sociedad Demanda]	DESAFÍOS [Gobierno Oferta]	CAPACIDADES [Gobernanza abierta]	TENDENCIAS [Sociedad Demanda]	DESAFÍOS [Gobierno Oferta]	CAPACIDADES [Gobernanza abierta]
Sociedad COMPRIMIDA (Harvey, 1992)	• Dominio del “Urgente” vs. el “Importante” • Sobrecarga de decisiones • Crisis fiscal permanente (gastos corrientes)	• Tercerización / APPs • Concesión / Permisos • Descentralización	Sociedad CONECTADA (Castells, 2012)	• Interpretación (<i>Fake News</i>) • Polarización (<i>Echo Chambers, Bubbles, Social Bots</i>) • Reputación (Redes Sociales, Social Bots) • Espetacularización • Autonomía decisoria • Rendición de cuentas (<i>Accountability</i>)	• Gobierno como plataforma/Marketplace • M-Government • Comunicación digital • Campaña permanente
Sociedad (casi) ABIERTA (Popper, 1945)	• Escala • Jurisdicción (<i>Enforcement?</i>) • Regulación (<i>Sharing Economy?</i>) • Soberanía	• Complejidad aplicada • Control de flujos • Separatismos/ Regionalismos			
Sociedad FRAGMENTADA (Maffesoli, 1996)	• Identificación (Múltiples identidades) • Representación (¿Legitimidad?) • Participación (¿Capacidad?) • Focalización (Targeting / Leaking?) • Pérdida de escalabilidad (Customización)	• <i>Design Thinking</i> • <i>Behavioral Insights</i> • Gobierno abierto • Innovación abierta • Negociación/Medicación • Multiculturalidad	Sociedad LÍQUIDA (Bauman, 1992)	• Permanencia en el tiempo (<i>Punctuated Equilibria</i>) • Reforma permanente (<i>Political fatigue</i>) • Adaptabilidad (Flexibilidad) • Inseguridad jurídica • Envejecimiento vs. Consumismo Aprendizaje y adaptación “en vuelo”	• Planificación por escenarios/Ágiles/Scrum • Obsolescencia planificada/PDIA • Experimentalismo/RCTs

→

←

7

La sociedad comprimida: crisis fiscal permanente

Características de una sociedad comprimida

- ✓ Cultura del rendimiento.
- ✓ Menos tiempo libre.
- ✓ Agendas restringidas.
- ✓ Espacios cada vez más pequeños.

La idea de la sociedad comprimida nace del geógrafo británico-estadounidense David Harvey, según la cual, los habitantes de los países viven con menos tiempo, en un ambiente de compresión espacio-temporal, explica Zebral. Es decir, agendas más restringidas, espacios cada vez más pequeños.

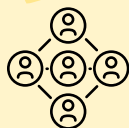
“La experiencia de la urbanidad es de compresión. El gobierno sufre del mismo problema”.

Para el Estado se trata de una compresión de tiempo, recursos fiscales y capacidades humanas que dificultan la atención de las demandas ciudadanas que son “siempre” crecientes.

Zebral señala que todos los países viven una crisis fiscal permanente e insiste en la importancia de aprender sobre descentralización, tercerización y concesión; es decir, dar espacio a que los privados cooperen más con el Estado.



Consulta el texto
*Time-Space
Compression*
Clic aquí



En su exposición recurre al caso de uno de los países de la región, que funciona con un sistema de gobierno federado. Una de las soluciones a la comprensión estatal es arrojar las responsabilidades administrativas hacia las regiones y municipios y, además, transferirles los recursos fiscales, de acuerdo con un “criterio” o “criterio constitucional”.

“Parece fácil, pero ahí hay un gran déficit desde el punto de vista de las capacidades humanas”, comenta al referirse a la regulación existente

que especifica las condiciones que deben cumplir las alcaldías antes de proponer un nuevo programa público, entre ellas, una evaluación *ex ante* (con antelación).

“Imagino que las grandes ciudades lo podrán cumplir, pero si vamos al interior del país (a los pequeños municipios) eso ya no es cierto”, agrega.

En otros de los países de la región, por ejemplo, la categorización de los municipios depende de la cantidad de población y sus ingresos que van de mayor a menor —un municipio de nivel tres tiene más población e ingresos que uno de nivel cinco y ambos tienen una población baja—.

Recuerda

En la sociedad comprimida, la tarea pendiente es formar capacidades para que los funcionarios públicos “puedan cumplir con una gobernanza abierta y responsable también en materia fiscal”.

Consulta más información:



Estado simple, Colombia ágil
Clic aquí



Categorización para Departamentos,
Distritos y Municipios
Clic aquí

La sociedad abierta: los vacíos en la regulación

“Llevamos poco tiempo, solo dos generaciones, aprendiendo a hacer gobierno en sociedades abiertas”.

Los que han leído al filósofo austríaco-británico Karl Popper entienden lo que es la sociedad abierta, asienta Zebral. Su base es la globalización, los flujos de personas, de inversiones, de datos, de bienes culturales.

“Nosotros vivimos en sociedades abiertas; mejor dicho, casi, porque el flujo de personas no es tan abierto”, comenta al explicar que el tema de la migración en la sociedad abierta impone problemas de escala (de gran tamaño), de jurisdicción y de regulación.

Además, en una sociedad abierta hay flujos “buenos y malos”. Entre estos últimos están las rutas para el tráfico de drogas.

“Hay que regularlos, bien o mal, hay que regularlos”, enfatiza.

Para Zebral, el otro desafío de las sociedades abiertas se presenta en la legalidad y las regulaciones.

“Nosotros que trabajamos con regulación no estamos preparados para lidiar

con el mundo del *sharing economy* (economía compartida)”. Como no sabemos completamente qué hacer con airbnb, uber, regulamos el alquiler y el taxi, dice al precisar que el área de regulación de servicios compartidos es “muy novedosa y posiblemente va a crecer con el tiempo”.

Por último, Zebral hace referencia a las autocracias y regímenes dictatoriales que existieron en la región hasta 1991.



Consulta aquí
*La sociedad abierta y sus
enemigos de Karl Popper*

La sociedad fragmentada: múltiples identidades y representación difusa

El concepto viene del filósofo francés Michel Maffesoli, que diserta sobre la fragmentación del cuerpo social definida por lo que llamó las “tribus urbanas”.



*Conoce más de Michel Maffesoli
Clic aquí*



*Lee una entrevista a Michel Maffesoli
“Nuestro siglo verá la vuelta de
formas místicas y esotéricas”
Clic aquí*

El primer desafío para el sector público en una sociedad fragmentada es ejecutar políticas focalizadas en las comunidades, a su medida, más allá del evidente perfil sociodemográfico, afirma Zebal. Porque también hay otros rasgos y factores –culturales, religiosos, étnicos– expresados en los diversos grupos de interés de tales comunidades.

“Lo que ejecutas en atención primaria de salud en Santiago no es lo mismo para San Pedro de Atacama. Se necesita focalizar el servicio y diferenciarlo, discriminar positivamente en función de los datos culturales de aquella comunidad”, ejemplifica.

Por tanto, debido a la fragmentación de la sociedad se presenta un enorme problema de identificación de todas las personas beneficiarias de las políticas públicas, pues las bases de datos que se usan para diseñarlas no consideran todos los detalles, aparte de los básicos (edad, sexo biológico, localidad en la que viven, estrato socioeconómico). Se desconoce muchas veces con qué género se identifican, qué credo religioso practican, a qué etnia pertenecen.

Tampoco se investigan los datos “psicodemográficos” (que combinan la información demográfica básica con datos psicológicos como actitudes, personalidad, estilos de vida, intereses, valores y opiniones) de los beneficiarios, que son y serán esenciales para ejecutar políticas públicas “multiculturales” que identifiquen a las personas en todas sus dimensiones.



Recuerda

El primer desafío para el sector público en una sociedad fragmentada es ejecutar políticas focalizadas en las comunidades

Por otro lado, el segundo desafío es la representación en espacios de participación política, al agregar que los roles en la sociedad y en el mundo actual son “múltiples, ya no cumplimos una única función de forma estable”.

Zebral es funcionario en la OEA, da clases en una universidad y es socio de un restaurante en Brasil. “Yo, Silverio, tengo tres o cuatro sombreros”, revela.

En su opinión, esta multiplicidad de roles es un desafío en espacios de representación y participación política, a la hora de diseñar en conjunto las políticas, pues puede que los liderazgos no estén claros y las representaciones sean difusas. Recuerda Zebral

que en un país de la región, antes de la pandemia, tuvo lugar una huelga de conductores de camiones.

El gobierno, dice, acordó con un sindicato el fin del paro, que se anunció con una ceremonia en el Palacio de Gobierno. Al día siguiente, nada había cambiado; la huelga continuaba.

Se descubrió, comenta Zebral, que quienes participaron en el acuerdo en realidad no representaban nada.

“Hay muchas ONG, movimientos sociales, colectivos, que en realidad no tienen legitimidad de origen”, afirma.

El problema se agranda al crear políticas públicas que tampoco tendrán esa

legitimidad y que, además, no están aprobadas por la población general a través de mecanismos de representación válidos. Esto hace que los intereses privados se apoderen de estas políticas “en estos llamados espacios de representación, si no se tiene cuidado”.

La multiplicidad de roles es un desafío en espacios de representación y participación política, a la hora de diseñar en conjunto las políticas, pues puede que los liderazgos no estén claros y las representaciones sean difusas.



La sociedad conectada: una crisis de las evidencias

En la actualidad hay más teléfonos que ciudadanos en América Latina, señala Zebral para explicar la sociedad conectada, tema en el que se ha centrado en diferentes investigaciones el sociólogo, académico y ex ministro de Universidades español, **Manuel Castells**.



*Lee aquí
Redes de Indignación y de
Esperanza, de Manuel Castells*



*Consulta aquí
el Curriculum Vitae
de Manuel Castells*

Opina que los problemas que esta hiperconexión acarrea son “gravísimos”. La información se transmite a tal velocidad, que dificulta el debate sobre lo que es una buena evidencia empírica y lo que no, cuando se trata de informar de políticas públicas. De frente está la masa de contenidos de internet en la que campean los *fake news*.

Por ejemplo, en la pandemia del COVID-19 abundaba la evidencia sobre la efectividad del uso de las mascarillas y otras medidas, pero también mensajes falsos y dudosos en las plataformas que decían lo contrario.

La información se transmite a tal velocidad, que dificulta el debate sobre lo que es una buena evidencia empírica y lo que no, cuando se trata de información pública.

“Esto implica que la influencia y la persuasión del ciudadano es un desafío cada vez mayor”, comenta.

En la actualidad no basta con diseñar una política pública, establecer una norma y vigilar quién la cumple y quién no. Hay que “influnciar, persuadir y convencer a la ciudadanía”.

Asevera que los Estados en general no saben hacer “buena comunicación”, porque los gobiernos “son muy débiles” en comunicación política. Se necesita de un argumento técnico, robusto y basado en evidencias.

En la actualidad no basta con diseñar una política pública, establecer una norma y vigilar quién la cumple y quién no. Hay que “influenciar, persuadir y convencer a la ciudadanía”.



Lo que ocurre, en su opinión, es que en estos tiempos de posverdad y polarización hay “una crisis de las evidencias”.

“La polarización no tiene que ver solamente con el hecho de que los políticos son más graciosos y que nosotros somos más intolerantes. A mi juicio, tiene que ver con un subproducto negativo de una sociedad sobrecomunicada”, explica.

Durante su exposición, también hace referencia a “sobrecarga cognitiva”. Argumenta que existe una “pelea por la atención” y para que el ciudadano despierte de ese estado de desatención permanente “hay que exagerar el mensaje”.

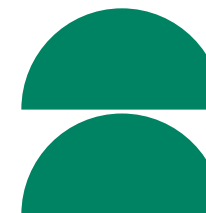
El objeto de esta caricaturización es siempre “el otro”. Y esto crea una rivalidad, dice Zebral, que es la antesala de la polarización.

Otro de los desafíos de la sociedad conectada es el de la autonomía que, en teoría, tenían los gobiernos.

El autor recuerda que, en un país de la región, en 2021, el entonces presidente intentó pasar una reforma tributaria. Apenas cuatro horas después del anuncio, el tema estalló en las redes sociales y el gobierno no pudo controlarlo. “La gente salió a la calle a protestar.

“¿Por qué? Porque, aunque la idea fuera buena o mala, no tuvo la oportunidad de

implementarla, en este espacio de prueba, que es lo que nosotros, que trabajamos con el diseño de políticas públicas, aplicamos para hacer adaptaciones; usar el *sandbox* para hacer el aprendizaje”, explica.



La sociedad líquida: ya no es viable planificar a largo plazo

El filósofo polaco-británico Zygmunt Bauman hablaba de la "impermanencia" de las cosas. Con esto introduce Zebal sus comentarios sobre la sociedad líquida. Hace la salvedad que no milita en su campo –el marxismo y el comunismo–, pero encuentra que su idea es interesante: todo lo que es sólido termina desvaneciéndose en el aire.



Consulta más
contenidos
de Zygmunt Bauman
[Clic aquí](#)

En su análisis compara esta época con la segunda mitad del siglo XX. Primero en lo social, representado en su historia familiar: su madre y su padre llevan casados 56 años y él ya va por el tercer matrimonio; su padre trabajó en un mismo lugar durante 35 años y allí se jubiló, Zebal trabaja ya en su octava organización; su padre ha vivido toda su vida en un mismo país y él ha pasado por cinco.

"En comparación, llevamos vidas mucho más líquidas en las relaciones e intereses profesionales y personales", agrega.

Los gobiernos, entonces, "padecen el mismo problema", cuyo mayor desafío es la planificación. El entorno sociopolítico y el planeta cambian con mucha más rapidez que antes.

Es lo que ocurrió en Guatemala con el Plan K'atun 2032, realizado en 2015, que proyectaba una visión sobre ese país para ese año. La OEA colaboró con ese plan, recuerda Zebal.

"Si usted vuelve y revisita el plan 10 años después, ya no hace mucho más sentido, porque las

condiciones del entorno han cambiado", acota al precisar que los supuestos de esta proyección en materia ambiental, fiscal, política ya no son los mismos.

De manera que urge idear algo que sustituya a los planes de desarrollo a largo plazo. Considera que será necesario incorporar programas y técnicas de planificación como Scrum y PDIA que permitan proyectar, en vez del camino, "movidas estratégicas en función de escenarios cambiantes".



Consulta el Plan
Nacional de Desarrollo
K'atun: nuestra
Guatemala 2032
[Clic aquí](#)



Aprende más de
la técnica Scrum
[Clic aquí](#)



Conoce más sobre la
PDIA (Adaptación
Iterativa Impulsada
por Problemas)
[Clic aquí](#)

El desafío mayor es la coordinación

Zebral advierte que los desafíos que aparecieron en ese ejercicio prospectivo no solamente tienen que ver con los problemas nacionales, sino con los “perversos” problemas globales: medio ambiente, migración, corrupción, integridad y flujos del crimen transnacional.

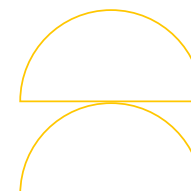


Lo que ocurra y se acuerde a escala mundial requerirá de acciones y coordinaciones locales. Esto lo ejemplifica el experto con el Acuerdo de París: quienes fijaron la meta de carbono cero fueron los gobiernos nacionales, pero —en su opinión— estas metas tienen que transformarse en políticas concretas a nivel local, donde muchas veces no se tiene la capacidad fiscal o la capacidad humana para implementarlas.

La conclusión es, por tanto, que todos los desafíos explicados en la charla magistral implican uno adicional: la necesaria coordinación entre los distintos niveles de la administración.



*Aprende más sobre
el Acuerdo de París
Clic aquí*



Preguntas y respuestas

P: En el contexto de esta nueva revolución tecnológica impulsada por la inteligencia artificial, y considerando que las tendencias globales muestran ciudadanos más conectados, fragmentados y líquidos, ¿cree que es una obligación, más que una opción, que los sistemas de atención ciudadana evolucionen a plataformas más intuitivas, personalizadas y empáticas?

¿Qué capacidades institucionales considera prioritarias para que esta transformación no se limite solo a la digitalización, sino que mejore la confianza en el Estado y la experiencia del usuario?

R: Hay un *hype* enorme sobre la inteligencia artificial. Pero la verdadera transformación, que es donde ocurre la relación más íntima entre el ciudadano y el Estado, es en los municipios. Por ejemplo, un municipio nivel 3 en Colombia, quizá no tenga ni una computadora para usar inteligencia artificial.

Existe la manía de tomar el Estado como el padrón tecnológico, como lo que ocurre en las oficinas de Bogotá, Madrid, Washington. Eso no es así cuando vas al terreno.

Dicho esto: sí, claro que las plataformas tienen que ser más intuitivas, más relacionales, todo eso es cierto, pero cuidado con la sustitución, con desaparecer la atención personal de ventana y meter un proceso completamente digital.

Es decir, hay unos procesos del sector público que tienen que tener atención personalizada al ciudadano, persona a persona, porque son también espacios de relación y de convivencia. Por lo que, una cosa no anula la otra.

P: ¿Es posible que una democracia directa resuelva los problemas de la democracia representativa?

R: No veo crisis de la democracia representativa, la veo desde los parlamentos. Si se mira desde arriba, hay problemas de integridad, de corrupción, de autointerés. Si se mira desde abajo, la democracia representativa va muy bien, pues se están creando espacios dentro de los mecanismos de representación para deliberaciones; esa democracia más directa que moviliza la gente, las ONG. Todo el movimiento de gobierno abierto, de colectivos, de participación ciudadana, que tiene menos de 20 años en la región. Entonces si miramos desde abajo, hay una efervescencia que creo tiene que canalizarse hacia una participación más informada.

Prefiero la articulación de las dos cosas; no es la sustitución de la directa por la representativa. En América Latina no vamos a llegar al modelo suizo, venimos de otra formación.

La democracia necesita los dos elementos: el elemento de libertad de espacio, de escucha, de habla, que viene con la democracia deliberativa o directa, pero también necesita de la responsabilidad que corresponde a toda libertad, y esa responsabilidad viene de los poderes constituidos, de las organizaciones, de la iglesia, de la academia.

Lo que veo para solucionar este rompecabezas no es una cosa u otra, sino la articulación inteligente entre la democracia directa y la representativa. No veo a ninguna desapareciendo o teniendo predominancia.

P: En su criterio, ¿la falta de una cohesión cultural y política sería un factor que limite la transformación del Estado? ¿Cuánto incide en el cambio el desarrollo tecnológico del Estado?

R: Suiza es un ejemplo de sociedad más homogénea que logra tener un sistema de democracia directa en los cantones. En las decisiones aplican el principio subsidiario, porque son más locales y no tienen que lidiar con las diferencias. Es una evidencia de que la cohesión cultural influye en la cohesión social.

Mientras que Singapur es una sociedad más heterogénea, tanto desde el punto de vista étnico, idioma y confesiones religiosas. Es un sistema que no tiene tantos elementos de democracia deliberativa como Suiza, es más vertical y más autocrático (incluso que las democracias latinoamericanas), pero alcanza el mismo nivel de desarrollo.

Entonces, la cohesión cultural es un elemento bueno, pero no más importante que la cohesión social, porque esta deriva de la heterogeneidad cultural en el ámbito del pluralismo político.

La cohesión social no deriva de que “todos somos iguales”. En este ambiente [el de la charla magistral], todos somos diferentes, hablamos desde nuestros países, nuestras culturas, nuestras confesiones religiosas, pero tenemos una cohesión en torno de un propósito común.

Me preocupa mucho más la cohesión social que se produce en el ámbito de sociedades plurales, que crear una sociedad culturalmente cohesionada. Es peligroso hacer la ingeniería de construir sociedades culturalmente cohesionadas.

P: Habló de la importancia de incorporar los temas de integridad en la sociedad abierta. ¿Tiene algún ejemplo de buenas prácticas a nivel local?

R: No es mi área de experticia, pero sí es una de las cosas que voy a trabajar. Integridad pública y gobierno abierto, lo mejor que puedes hacer en materia de control de corrupción.

Hay dos agendas: la integridad del gobierno abierto y los mecanismos de control de corrupción. Ninguna de ellas sobrevive sola.

A una la voy a llamar positiva, porque es la agenda *ex ante* de prevención, etcétera, y a la otra la voy a llamar negativa, pero solamente por falta de una mejor palabra, porque es la del combate, digamos, de la corrupción.

Por ejemplo, si un país tiene códigos de integridad del servidor público, así como códigos, leyes y normas de relación entre empresas estatales y privadas, entre otros, entonces tiene transparencia presupuestaria en materia de compras públicas. Esto va muy bien del lado de la agenda positiva.

No obstante, si se tiene un control de corrupción que va muy bien y produce sanciones necesarias, pero hay una sociedad y un Estado completamente opaco, donde no hay transparencia ni rendición de cuentas, tampoco sirve.

P: ¿Cómo puede el Estado transformarse digitalmente y seguir siendo un garante democrático, en medio de la disolución del tejido social, la desafección política y el vértigo de una sociedad líquida e hiperconectada?

R: Voy a dar una respuesta, relacionada a un estudio de caso que escribí sobre el Movimiento 15M en España [2011], historia que caracteriza mejor el dilema que tenemos en el sector público en materia de construcción de acuerdos mínimos con grupos sociales.

Casi un millón de jóvenes protestando contra el gobierno en la Puerta del Sol con varios tipos de demandas y no se sabía el “por qué”. Como estas protestas estaban ocupando el espacio público, el gobierno dijo que “había que desocupar y hablar con esa gente”.

Entonces, por un lado, está el gobierno español (presidente) con legitimidad de origen, debe respetar la constitución y tiene limitaciones políticas, administrativas y financieras.

Por el otro lado, está el Movimiento 15M sin legitimidad de origen. Fue una movilización que ocurrió en las redes sociales, pero aparece un líder o lideresa, que puede o no representar al grupo, y por su personalidad “expansiva” se convirtió en vocero y líder de este grupo. No hay limitación constitucional, pueden pedir lo que quieran y las agendas generales son tan amplias y tan diversas que es difícil ubicar un consenso mínimo. Son movimientos contingentes en el tiempo.

Si soy gobierno, ¿cómo construyo un acuerdo de largo plazo con esta gente en dos meses?

Ese encuentro, del gobierno establecido que usa redes sociales para comunicarse con la ciudadanía desorganizada que usa las redes sociales.

Este encuentro político en la era digital es muy diferente, porque los modos de hacer política se han distanciado muchísimo; ya no son los partidos que se encuentran con este gobierno, son esos colectivos que no tienen legitimidad de origen y permanecen el tiempo.

P: ¿Es permanente la redefinición que debemos hacer del Estado? ¿Cuáles serían las funciones esenciales que cualquier Estado debe asegurar?

R: Son muchísimas. En los años 90 se inauguró una conversación bizantina sobre cuál es el tamaño ideal del Estado y la sociedad; el Estado produce un *crowd in* o sea si viabiliza inversiones privadas o *crowd out* o si se sobrepone a los privados.

Primero, hablar de América Latina como un todo no resulta ; cada país en la región es diferente; lo que sirve para un país quizás no sirva para otro. Por ello, América Latina es un concepto difícil de homogeneizar.

Segundo, personalmente me gusta el Estado mínimo necesario, fuerte, que es lo que caracteriza a las sociedades que alcanzaron mayor nivel de desarrollo, como los países nórdicos, donde existe enorme libertad, donde la máquina estatal no es enorme, es chica, pero poderosa. No tiene propiamente que ver con su tamaño, sino con su alcance.

Hay espacios de la vida social que son privados, donde el Estado no tiene

injerencia, porque las decisiones que se toman son de naturaleza privada. Hay otros donde necesariamente tiene que tenerla, porque si existe conflicto entre la libertad de varios, se necesita al menos un mediador que arbitre esta discusión. Entonces [el Estado] tiene un rol de mediador, tiene un rol de árbitro..

Prefiero que el Estado sea lo más pequeño posible para que sea lo más fuerte posible, que haga que la gente respete contratos, que garantice el orden urbano.

Entonces esa discusión bizantina de si el Estado es grande o pequeño es, con todo respeto, demasiado tonta porque nosotros tenemos que bajar la resolución al caso específico, al país específico, al sector específico y a los temas específicos.

Es, mucho más que del tamaño, una discusión de dónde tiene el Estado que meterse o no.



*Mira las portadas
del Movimiento
15M en la prensa
internacional
Clic aquí*



Mis notas

Sobre los diplomados

La cuarta edición (2025) del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública, de seis meses de duración, tiene como objetivo debatir los temas estratégicos de desarrollo sostenible de la región, con un enfoque en habilidades y herramientas de innovación pública y gobernabilidad para alcanzar los ODS 2030. Se enfoca en fortalecer esas habilidades y realizar proyectos prácticos para el desarrollo de los países de la región. La propuesta pedagógica es híbrida, con contenidos virtuales ofrecidos por CAF y otros presenciales que imparten las universidades aliadas.

La tercera edición del programa Liderazgo para la Transformación 2.0, 2025, también de seis meses de duración, propone una visión renovada y diferente, que utiliza la modalidad virtual-presencial como metodología de enseñanza-aprendizaje. Su contenido académico se alinea con los nuevos desafíos con los que está comprometido CAF. Facilita el acceso a los líderes interesados para que, con lo aprendido, multipliquen el impacto de sus acciones gracias al desarrollo de competencias blandas esenciales.

Cuadernos del Desarrollo
© Corporación Andina de Fomento 2025

Presidente Ejecutivo
Sergio Díaz-Granados

Vicepresidente Corporativo
de Programación Estratégica
Christian Asinelli

**Publicación de la Dirección de Desarrollo
Institucional y Capacitación de CAF**

Gerente de Conocimiento
Verónica Frisancho

Directora de Desarrollo Institucional
y Capacitación
Dirección ejecutiva de esta serie editorial
Nathalie Gerbasi

Supervisión del documento
Pablo Rolando, Ejecutivo Principal de
la Dirección de Desarrollo Institucional y
Capacitación y coordinador del Diplomado en
Gobernabilidad e Innovación Pública.

Revisión de las notas
Pablo Rolando
Mariana Andrade Garzón

Esta publicación es un resumen de la clase
magistral dictada por Silverio Zebral Filho, el 12
de junio del 2025, en el marco del Diplomado
en Gobernabilidad e Innovación Pública para
América Latina, el Caribe y Europa organizado y
dictado por CAF junto con 19 universidades en
22 países:

Universidad Católica de Córdoba (Argentina);
Universidad del Salvador-USAL (Argentina); The
University of West Indies (Antigua y Barbuda,

Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago);
Universidad Privada del Valle (Bolivia); Fundación
Getulio Vargas (Brasil); Universidad Central de
Chile; Universidad Externado de Colombia;
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(Costa Rica); Escuela Superior Politécnica del Litoral
(Ecuador); Instituto Diplomático "Dr. José Gustavo
Guerrero" (El Salvador); Universidad Complutense
de Madrid (España); Universidad Pedagógica
Nacional Francisco Morazán (Honduras);
Universidad de Guadalajara (México); Institutos de
Estudios Superiores de Administración (Panamá);
Universidad Columbia del Paraguay; Pontificia
Universidad Católica del Perú; Instituto Tecnológico
de Santo Domingo (República Dominicana),
Universidad de Montevideo (Uruguay) y Universidad
Católica Andrés Bello (Venezuela).

Gestión editorial
Dirección de Comunicación Estratégica
de CAF

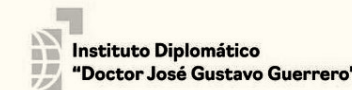
Redacción
Sandra La Fuente Portillo

Edición
Martha Eloína Hernández Urbina

Diseño
Good, Creatividad para el Desarrollo

© 2025 Corporación Andina de Fomento. Las ideas
y planteamientos contenidos en esta nota son de
exclusiva responsabilidad del expositor de la charla
magistral y no reflejan una posición oficial de CAF.

Acceso abierto bajo la licencia Deed - Atribución/
Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 4.0
Internacional - Creative Commons





<https://capacitaciones.caf.com>

@Agendacaf



**Experiencia
accesible
e inclusiva**