

Beth Simone Noveck

Cómo resolver problemas públicos

Una guía práctica para arreglar
el gobierno y cambiar el mundo



BETH SIMONE NOVECK

Cómo resolver problemas públicos

Una guía práctica para arreglar
el gobierno y cambiar el mundo

Traducción de
Águeda Quiroga

Galaxia Gutenberg

Título de la edición original:
*Solving Public Problems. A Practical Guide to Fix
Our Government and Change the World*

Traducción del inglés: Águeda Quiroga

Publicado por
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: noviembre de 2022

© Beth Simone Noveck, 2021
Publicado originalmente en Yale University Press
© de la traducción: Águeda Quiroga, 2022
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2022

Preimpresión: María García
Impresión y encuadernación: Sagrafic
Depósito legal: B 11667-2022
ISBN: 978-84-19075-48-2

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública
o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización
de sus titulares, aparte de las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO
(Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear
fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Para Amedeo Max

Índice

Nota de la autora	13
Introducción	19
I. LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y EL NUEVO EMPRENDEDOR PÚBLICO	31
El resolutor de problemas públicos	31
Definición de resolución de problemas públicos	34
Una nota sobre la resolución	38
¿Por qué necesitamos más emprendedores públicos en el gobierno?	40
La resolución de problemas y el futuro del trabajo	42
Conclusión	48
2. EL GOBIERNO QUE MENOS GOBIERNA GOBIERNA MEJOR. LA POLÍTICA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y LA CRISIS DE CONFIANZA	51
La crisis de confianza en las instituciones públicas	51
Los orígenes de la crisis de confianza en el gobierno: una visión norteamericana	58
Los orígenes de la crisis de confianza en el gobierno: una visión global	62
De Ronald a Donald: el gobierno que menos gobierna gobierna mejor	65
Trump: el que no busca no encuentra	70
La privatización de la resolución de los problemas públicos	76
Las teorías gerencialistas	80

De la iniciativa empresarial privada a la resolución de problemas públicos	83
3. DE LA IDEA A LA PRÁCTICA	87
La senda del procedimiento de resolución de problemas	87
En qué se diferencian los problemas públicos de otros tipos de problemas	91
Abordar problemas conjuntamente	95
Las cuatro etapas de la resolución pública participativa de problemas	98
Ejercicios.	108
4. DEFINIR UN PROBLEMA PÚBLICO	113
¿Por qué es tan difícil la definición del problema?	118
¿Cuál es el problema de no definir el problema?	121
Definición participativa del problema	129
Ejercicios.	140
5. EL DISEÑO CENTRADO EN LAS PERSONAS, O CÓMO COMPRENDER LOS PROBLEMAS CON LA AYUDA DE LOS DEMÁS	147
Una breve historia del diseño centrado en las personas: de diseñar para las personas a diseñar con ellas	149
Por qué el <i>design-thinking</i> ha estado ausente en la Administración	154
El diseño centrado en las personas y el giro participativo.	157
El surgimiento del diseño equitativo centrado en las personas en la Administración	160
Métodos de diseño participativos centrados en las personas	163
Los riesgos del diseño centrado en las personas	176
Ejercicios	188
6. ENTENDER LOS PROBLEMAS UTILIZANDO DATOS	201
Formas de trabajo basadas en el análisis de datos	201
Ser más listos gracias a los datos y las personas: por qué los datos solos no son suficientes	207

Datos, datos en todas partes	210
El valor de la recogida y el análisis de datos	213
Los datos están cambiando la forma de definir los problemas . .	214
Validación de los datos	232
Analizar los datos	234
Lo que puede salir mal	241
Ejercicios.	251
7. UTILIZAR LA INTELIGENCIA COLECTIVA PARA RESOLVER UN PROBLEMA: CROWDSOURCING, COLABORACIÓN Y CODISEÑO	257
Inteligencia colectiva y resolución de problemas	257
Métodos de innovación abierta	261
<i>Crowdsourcing</i>	263
Colaboración	266
Cocreación	267
¿Cuál es el valor de utilizar la inteligencia colectiva?	269
Cómo utilizar la inteligencia colectiva	273
Ejercicios.	282
8. EXPLORACIÓN RÁPIDA DEL CAMPO.	291
Identificar las soluciones que funcionan	291
Las habilidades técnicas para la exploración rápida del campo	295
Una breve historia de la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia.	298
Búsqueda de soluciones	304
Aleatoristas frente a competitivistas: los límites de los ECA . .	312
Más allá de los ECA: encontrar evidencias en la experiencia . .	318
Evaluación de soluciones	341
¿Funcionará esto aquí?	348
Ejercicios.	353
9. IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES CON LA AYUDA DE SOCIOS	361
Alianzas poderosas	361
Dificultades en la implementación	364

Inteligencia colectiva e implementación	368
Las alianzas con actores privados no son una privatización . .	372
Razones para asociarse	376
El proceso de aliarse con otros.	388
Ejercicios.	406
10. PROBAR LO QUE FUNCIONA: EVALUACIÓN	
Y EVOLUCIÓN.	411
Evaluar lo que funciona	411
Crear un piloto	418
Evitar la <i>pilotitis</i>	420
Auditoría social	425
Ejercicios	428
11. HACER DE MODO DIFERENTE, APRENDER	
DE MODO DIFERENTE	431
Declarar la guerra al 1.034: cómo las instituciones innovadoras salvan vidas	431
De las habilidades individuales a la mentalidad institucional	438
La formación en habilidades de innovación en el sector público: un análisis global	453
Recomendaciones para mejorar la formación del sector público	454
12. LA FORMACIÓN DE LA PRÓXIMA GENERACIÓN	
DE LÍDERES Y RESOLUTORES DE PROBLEMAS	475
¿Qué es lo que falla en la formación de profesionales de hoy?	477
La brecha conocimiento-práctica.	478
Educación para la resolución de problemas públicos	482
Agradecimientos	495
Notas	499
Índice analítico	579

Nota de la autora

El 6 de enero de 2021, una implacable campaña sistemática de agravios y falsedades dirigida por el expresidente Donald Trump y avivada por miembros del Partido Republicano y medios de comunicación conservadores acabó en un violento ataque al Capitolio de Estados Unidos. La tentativa de golpe de Estado, que, aunque fue planificada de manera incompetente, terminó con víctimas mortales, contaba entre sus líderes con supremacistas blancos, neonazis y partidarios de la paranoica teoría conspirativa de QAnon. Sin embargo, el apoyo de los estadounidenses a la insurrección iba mucho más allá de la franja ideológica de la extrema derecha. Según YouGov, cerca del 45% de los votantes republicanos manifestaron su apoyo a este ataque. Recordemos que 74 millones de estadounidenses votaron a Trump en 2020, a pesar de su visible desprecio por las instituciones y la toma de decisiones democráticas, que puso de manifiesto tanto durante la campaña electoral como durante los cuatro años de su presidencia. A la vista de estos acontecimientos, podría pensarse que la democracia estadounidense está al final de su vida. Sin embargo, he escrito este libro con la firme convicción de que esto no es así.

Tenemos en nuestras manos las herramientas necesarias para resolver los problemas más graves de nuestra democracia. Incluso durante el largo 2020, cuando parecía que el mundo entero se desmoronaba por culpa de la pandemia de COVID-19, tuve la ocasión de conocer de cerca a numerosos activistas, líderes comunitarios,

servidores públicos y otros agentes del cambio –muchos de ellos jóvenes, en diferentes países– que trabajaban codo con codo junto a sus gobiernos para resolver problemas reales, mientras dejaban de lado las discrepancias políticas que había entre ellos. No estoy sola en mi optimismo. Según un estudio del Pew Research Center, en Estados Unidos, el 57% de los ciudadanos cree que es posible que los estadounidenses puedan encontrar una manera de resolver sus problemas públicos. La mayoría considera también que el gobierno y las instituciones públicas tienen un importante papel que desempeñar en la resolución de nuestros grandes retos públicos.

La mejor forma de hacer frente a estos desafíos es implicar a los ciudadanos en su resolución, lo que significa otorgar más poder a la gente corriente para transformar la manera en la que nos gobernamos.

Se trata de una tarea urgente, incluso vital. En el plazo de una generación, la confianza en el gobierno ha descendido a mínimos históricos. Salvo un pequeño repunte durante la pandemia, hasta hace relativamente poco sólo el 3% de los estadounidenses afirmaba que el gobierno de Washington hacía «casi siempre» lo correcto. El aumento de las desigualdades, la congelación de los salarios, la falta de movilidad social y la disminución de la esperanza y la calidad de vida han llevado a muchas personas a pensar que el gobierno ni las escucha ni trabaja para ellas. La consecuencia de ello, como dice el cómico Bill Maher, es que «Estados Unidos está lleno de gente harta e infeliz, que solo quiere acabar con todo».

Sería tremendamente injusto culpar al sector público de todos los males de Estados Unidos. Sin embargo, con demasiada frecuencia nuestro gobierno se encuentra anquilosado y es ineficaz. Sufrimos lo que Larry Lessig –profesor de derecho en la Universidad de Harvard y activista en favor de reformar la ley electoral y la forma de financiación de las campañas–, denomina «corrupción institucional». La atención implacable que los medios prestan a personalidades demagógicas y a la competencia partidista, poniendo el foco en los resultados electorales más que en las acciones de gobierno, encubre el hecho de que existen mejores opciones de gobernar y

que, como muestra este libro, es precisamente en tiempos difíciles cuando emergen dichas opciones.

En el momento álgido de la pandemia de COVID-19, algunas instituciones públicas de este y otros países hicieron las cosas de una forma diferente. Colaboraron con todos los sectores del gobierno y también organizaciones externas. Dieron respuesta a problemas difíciles, consultaron a los ciudadanos directamente afectados y utilizaron datos y análisis predictivos antes de tomar decisiones. Aprovecharon la perspicacia, la pasión y el poder de la gente corriente. Demostraron que el gobierno podría ser muy exitoso a la hora de mejorar la vida de las personas si esta forma colaborativa de trabajar fuera la norma habitual.

Por ejemplo, la urgencia de la pandemia llevó en 2021 a las ciudades africanas de Accra, Bahir Dar, Kampala, Kano y Mutare, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de The Governance Lab, a pedir ayuda a sus ciudadanos para afrontar tres grandes retos: mejorar la producción y gestión de residuos urbanos; fomentar la resiliencia urbana en barrios marginales y asentamientos no autorizados; y apoyar y fortalecer sus economías irregulares. La respuesta de los ciudadanos a este Multi-City Challenge fueron casi trescientas propuestas, detalladas y prácticas, para resolver los problemas mencionados, y ahora se elegirán cuáles de ellas van a aplicarse. También en 2020, cinco ciudades del norte de México solicitaron la colaboración de sus ciudadanos en otro Multi-City Challenge. Dichas ciudades están implementando los proyectos ganadores para abordar problemas en los sectores de movilidad urbana, ayuda económica pospandémica y sector digital. Uno de esos proyectos, por ejemplo, es una novedosa iniciativa para introducir vegetación que absorba la contaminación ambiental en zonas comunes de la ciudad de Monterrey; otro promueve el diseño de estacionamientos para bicicletas ecológicas con la finalidad reducir el tráfico en Hermosillo.

Por todo el mundo encontramos buenos ejemplos de instituciones abiertas, que trabajan junto a sus ciudadanos para resolver los problemas comunes. En Taiwán, más de 200.000 personas han colaborado en la elaboración de veintiséis leyes de ámbito nacional, en una iniciativa conocida como *vTaiwan*. En el marco de dicha

iniciativa se han redactado normas, por ejemplo, de los ámbitos de la telemedicina y la economía digital. La de *vTaiwan* es sólo una muestra más del floreciente *crowdlaw*, movimiento en el que los órganos legislativos recurren al uso de las nuevas tecnologías para involucrar a sus públicos en la elaboración de leyes.

En Estados Unidos también podemos encontrar ejemplos de innovación gubernamental. En la última década, el gobierno federal puso en marcha un programa, no demasiado conocido, con personas de dentro y fuera de este, para buscar soluciones de código abierto a problemas públicos. Más de un centenar de agencias federales han utilizado el sitio web www.challenge.gov con el fin de aprovechar los conocimientos y las experiencias acumuladas por la ciudadanía. En el momento en el que escribo este libro, la Administración de Recursos y Servicios Sanitarios está solicitando colaboración ciudadana para incrementar la atención preventiva pediátrica, y el Departamento de Energía está organizando un concurso para que estudiantes universitarios diseñen y construyan edificios innovadores alimentados con energías renovables.

Cuando las instituciones sacan partido de los datos y aúnan la experiencia, los conocimientos y la sabiduría de las personas corrientes, pueden hacer cosas realmente extraordinarias, como crear soluciones efectivas a problemas públicos y reforzar la democracia participativa. Si gobiernan centrándose únicamente en las opiniones de la gente, que a menudo están sesgadas por la desinformación y los prejuicios, solo consiguen avivar las divisiones sociales. Pero si, en cambio, prestan atención y descubren todo lo que las personas realmente saben, las instituciones pueden resultar de gran ayuda para superar las divisiones partidistas y pueden producir fantásticos resultados. Estos cambios, a su vez, incrementan la fe de la gente en la idea de que el gobierno trabaja realmente en su favor.

No obstante, la transformación de las instituciones de gobierno hacia nuevas formas de trabajar no se producirá por sí sola. Los líderes de las ciudades africanas y mexicanas que organizaron Multi-City Challenges participaron de ocho sesiones de formación previa. En Taiwán, Audrey Tang, ministra de Innovación Digital, y una de las principales defensoras de la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno, ha creado un programa de formación para

instruir a los funcionarios del gobierno y convertirlos en «servidores de la participación». Los funcionarios de agencias federales estadounidenses tienen una comunidad de práctica en donde aprenden los unos de los otros sobre cómo plantearse retos, diseñar y aplicar soluciones a dichos retos en Challenge.gov.

La Administración Biden-Harris debe complementar sus iniciativas políticas con la formación de los funcionarios en nuevas formas de trabajo público. Es necesario que la Casa Blanca invierta en formación mediante las nuevas tecnologías para garantizar que los líderes políticos y los funcionarios públicos aprendan mejores formas de resolver los problemas públicos, y para poner dichos recursos formativos a disposición de los gobiernos estatales y locales de forma gratuita. Para revertir la erosión de la confianza pública, la Administración Biden necesita que todos los funcionarios públicos –y no sólo los pequeños grupos de tecnólogos o analistas de datos–, posean y desarrollen sus habilidades de innovación con el fin de que el gobierno sea más eficaz, ágil y receptivo. Como aprendimos durante la crisis de COVID-19 –y lo hicimos especialmente de nuestros fracasos–, la Administración puede hacer las cosas mucho mejor si trabaja colaborativamente con los ciudadanos y utiliza sus datos para implementar soluciones innovadoras.

Pero no es suficiente con formar a las personas que trabajan en nuestras instituciones. Si queremos hacer frente a los desafíos cruciales de nuestro tiempo –las inmensas tensiones del sistema de gobierno producidas por la pandemia, la recesión económica, el cambio climático y el racismo sistémico, entre otros–, necesitamos democratizar el acceso al aprendizaje experimental y permanente en la resolución de problemas públicos. Necesitamos proporcionar herramientas y métodos que permitan que todas las personas, y muy especialmente los jóvenes, puedan obtener resultados prácticos en los temas que los apasionan.

Debemos invertir en el esfuerzo de enseñar a las personas cómo diseñar y liderar el cambio social, cómo colaborar con sus comunidades, incluyendo también a los grupos marginados y vulnerables. Porque si creamos instituciones que sepan escuchar, debemos también educar a la próxima generación de líderes para que sepa hacerse oír. Por ejemplo, en lugar de enseñar a los estudiantes sólo

emprendimiento empresarial, las universidades y escuelas deberían responder a las demandas de sus estudiantes para formarse en emprendimiento público. Debemos apoyar a aquellos a los que el difunto congresista y activista de los derechos civiles John Lewis llamaba «personas comprometidas y decididas» que quieren marcar la diferencia en sus comunidades, ayudándolos a adquirir las habilidades que necesitan para llevar a cabo los proyectos que impulsan desde la gestación de la idea hasta su ejecución práctica.

Con demasiada frecuencia se genera un abismo entre la idea y su implementación. Pero con todas las herramientas y habilidades de las que disponemos esto no debería seguir siendo así. Podemos desmenuzar las grandes e inabordables cuestiones en problemas abordables y solucionables. Podemos utilizar los datos y la colaboración ciudadana para comprender mejor dichos problemas. Podemos cooperar con otros para poner en práctica las soluciones compartidas.

Este libro ofrece una guía práctica de cómo utilizar las habilidades necesarias para lograr el cambio social. Está escrito con la convicción de que, en su máxima implementación, sería posible, en palabras de la poeta Amanda Gorman, «elevar este mundo herido hasta convertirlo en uno maravilloso» y trascender los males actuales de nuestra política para construir una nueva confianza en el poder del gobierno y de la sociedad civil con el fin de mejorar drásticamente las vidas de todos los ciudadanos. Puede incluso que, en el transcurso de nuestra vida, tengamos la oportunidad de honrar las palabras del discurso «Tengo un sueño», de Martin Luther King, Jr., y «tallar de la montaña de la desesperación una piedra de esperanza [...] para transformar los estrepitosos desacuerdos de nuestra nación en una hermosa sinfonía».

BETH SIMONE NOVECK

Marzo, 2021

Nueva York, NY

Introducción

No haber oído hablar de ello no es tan bueno como haber oído hablar de ello. Haber oído hablar de ello no es tan bueno como haberlo visto. Haberlo visto no es tan bueno como saberlo. Saberlo no es tan bueno como ponerlo en práctica.

XUNZI, *El texto completo* (siglo III a. C.)

Son días sombríos para Estados Unidos. Crisis tras crisis. Mientras escribo estas líneas, a comienzos del 2021, las muertes por COVID-19 superan con creces las 400.000 y siguen aumentando. Representan más del 20% de las muertes por coronavirus en todo el mundo. Muchos países han vuelto a decretar confinamientos como respuesta a nuevos brotes. Se han celebrado manifestaciones en todos los estados del país, y en todo el mundo, en protesta por el brutal asesinato en Minneapolis (Minnesota) de otro hombre negro, que iba desarmado, a manos de cuatro agentes de policía blancos. La policía antidisturbios detuvo a periodistas, lanzó gases lacrimógenos a los manifestantes y reprimió a la gente que simplemente pasaba por ahí. En Estados Unidos, la integridad de nuestras elecciones democráticas y la transición pacífica del poder presidencial se pusieron en duda debido a la extendida supresión del derecho de voto y al hiperpartidismo de nuestra sociedad.

La respuesta a la pandemia por parte del presidente Donald Trump ha sido, en el mejor de los casos, incompetente, indiferente a lo que nos decía la ciencia, e insensible con las víctimas de la

enfermedad. El uso que ha hecho de la fuerza militar contra los propios estadounidenses, en respuesta a la muerte de George Floyd, el último de una larga lista de asesinatos policiales que pone de manifiesto el calado de la supremacía blanca y la injusticia racial en Estados Unidos, indicaba un deseo de incitar a la violencia más que de acabar con ella. Sin embargo, sobre la creciente desigualdad sistémica en este país, la plaga de opioides que mata a 128 estadounidenses cada día o la persistente amenaza existencial que supone el cambio climático, Trump no dio ninguna respuesta

Es posible que Estados Unidos nunca haya tenido un presidente peor que Donald Trump. No obstante, los problemas a los que nos enfrentamos van mucho más allá de una persona concreta. Se trata de complejos desafíos sociales que no tienen una respuesta fácil y única, ni tampoco una solución rápida en las urnas. Hay una sensación persistente de que nuestras instituciones están fallando, especialmente el gobierno. El origen de la pérdida de confianza en nuestros gobiernos e instituciones, una especie de desesperación colectiva que contribuyó a la elección de Trump, se remonta a muchos años, incluso décadas, y se ha visto agudizada por la lentitud con la que se producen los cambios necesarios para hacer frente a las múltiples catástrofes a las que nos enfrentamos, desde los tiroteos masivos hasta los incendios forestales. Es célebre el momento en el que, durante su primer discurso de investidura, Ronald Reagan afirmó: «El gobierno no es la solución al problema. El gobierno es el problema».

Si decidí escribir este libro es porque creo que Reagan estaba equivocado. En ocasiones el gobierno puede, en efecto, ser el problema, pero estoy segura de que el gobierno también puede ser la solución. De hecho, resulta complejo saber de qué manera podrían resolverse nuestros problemas más importantes sin la intervención de los gobiernos.

Margaret Mead dijo: «Nunca he dudado de que un pequeño grupo de ciudadanos reflexivos y comprometidos pueden cambiar el mundo; en verdad, son los únicos que lo han hecho». Este es un libro sobre los ciudadanos reflexivos y comprometidos de los que habla Mead, aquellos que procuran contribuir al bien común, y que, creo, no son pocos. Muchos de ellos trabajan en el gobierno

(con independencia de quién ocupe la Casa Blanca). Otros, en el sector privado, tanto en el empresarial como en organizaciones sin ánimo de lucro. Son personas corrientes que desean actuar y mejorar sus propias comunidades. Son personas que resuelven problemas públicos, que quieren que sus vidas tengan un sentido, y a las que, en una era de interconexión y acceso a la información sin precedentes impulsada por la tecnología digital, les ha llegado su momento.

Tengo el privilegio de dirigir un equipo de ingenieros y técnicos en políticas públicas en la Oficina de Innovación del estado de Nueva Jersey. Cuando, en marzo de 2020, se declaró la pandemia de COVID-19, utilizamos tecnología y datos y nos valimos de una colaboración ciudadana sin precedentes para demostrar que el gobierno puede ser ágil y eficaz, y no una torpe maquinaria burocrática sin capacidad de respuesta.

Junto con la Federación de Científicos Estadounidenses, una organización sin ánimo de lucro, creamos una web y una habilidad de Alexa para que los ciudadanos pudieran preguntar sobre el virus a más de seiscientos científicos y recibir respuestas fundamentadas con rapidez. Una empresa del sector privado nos prestó la tecnología y el talento de sus empleados para crear una web –www.covid19.nj.gov– en sólo tres días. En ocho meses, más de veinte millones de usuarios han utilizado dicha web, en un estado cuya población es inferior a nueve millones.

Pero la mayor dificultad con la que nos encontramos no fue tanto la tecnología utilizada como la necesidad de sortear los silos en que se organiza el gobierno, así como persuadir a las agencias gubernamentales para que aportaran su propia información y aceptaran reunirla en un solo lugar. Simplificamos el lenguaje jurídico para hacerlo accesible y rastreamos diversas fuentes en busca de contenidos útiles en aquellos casos en los que dichas agencias no nos los proporcionaron. Colaboramos con las universidades de Princeton, Rutgers, Montclair y Rowan para crear un equipo de estudiantes que respondiera individualmente a las preguntas que los ciudadanos escribían en la web.

Un destacado profesor de ciencia de datos de la Universidad de Nueva York se ofreció como voluntario y reunió a un equipo de

primera para producir los análisis predictivos sobre la propagación del virus que permitieron al gobernador de Nueva Jersey tomar decisiones diarias sobre la pandemia. Las observaciones obtenidas también fueron utilizadas por el Departamento de Salud, la Oficina de Seguridad Nacional y Preparación, la Policía Estatal y la Oficina del Fiscal General, y se compartieron con el público en general en diversas ruedas de prensa.

Cuando, por ejemplo, no fue posible determinar el número de fallecidos según la raza, porque los laboratorios no daban esa información, el Departamento de Servicios Humanos y el Departamento de Salud compartieron entre sí datos clave que nos permitieron disponer de dicha información. Lo que normalmente se habría conseguido en un año, o tal vez nunca, se consiguió en un día.

Creamos en tres días la primera web de empleos estatales del país para publicar ofertas disponibles de trabajo en empresas esenciales para mitigar la crisis del desempleo. Se publicaron más de 50.000 ofertas de trabajo, de muy diversos sectores y niveles salariales. Con una visión clara del objetivo que queríamos alcanzar, lanzamos rápidamente la web, aun cuando distaba mucho de ser perfecta, y fuimos mejorándola sobre la marcha, siendo conscientes de que era más importante arriesgarse a fracasar que no actuar con rapidez.

Mi equipo también trabajó con el Servicio Digital del gobierno federal —una unidad interna de la Oficina Ejecutiva del Presidente— para mejorar el proceso estatal de certificación del seguro de desempleo. En el procedimiento estándar, los beneficiarios debían certificar semanalmente que seguían en paro para poder recibir las prestaciones. Con un aumento de la tasa de desempleo en Nueva Jersey por encima del 16%, la web se colapsó en seguida a causa de la enorme demanda. Colaboramos también con la ONG Code for America para digitalizar el proceso de solicitud de las prestaciones alimentarias, cuyas normas requerían anteriormente que los solicitantes acudieran en persona a una oficina gubernamental para mostrar su nivel de ingresos. Ambos problemas se resolvieron en una semana.

Si bien estamos orgullosos de lo que hicimos en Nueva Jersey, esta fue una tarea insignificante en comparación con los esfuerzos de la oleada masiva de voluntarios en la comunidad. Un grupo

llamado Manos Invisibles, una de las muchas organizaciones de ayuda mutua de este tipo, coordinó a 10.000 voluntarios para entregar comida a las personas mayores. Otro grupo de voluntarios, United States Digital Response –una organización «no partidista, rápida y gratuita», como se define en su página web–¹ coordinaron y desplegaron a más de mil expertos en tecnología que trabajaron *pro bono* en colaboración con sesenta gobiernos estatales y locales y las ONG que trataban de hacer frente a la crisis.

Las condiciones únicas creadas por la pandemia hicieron que las organizaciones que habían quedado más obsoletas estuvieran dispuestas a bajar sus barreras con tal de hacer las cosas necesarias y que estas se hicieran rápidamente. Pero las personas resolutivas de los problemas públicos no aparecen sólo en situaciones extremas.

En mi trabajo como directora de The Governance Lab –un *do-tank* sin ánimo de lucro, es decir, un centro de investigación y pensamiento orientado a la acción, con sede en la Universidad de Nueva York–, he identificado este tipo de resolución de problemas públicos –lo que denomino «emprendimiento público»– en gobiernos de todo el mundo. He conocido pioneros, como los funcionarios públicos de Ciudad de México, que elaboraron una nueva Constitución utilizando la voz y el poder de la gente de a pie para dar mayor legitimidad al proceso legislativo, o a los de los Departamentos de Educación y Trabajo de Estados Unidos que, bajo el mandato del presidente Obama, transformaron los multimillonarios programas de concesión de subvenciones de sus organismos. Todos los programas de formación profesional desarrollados con ese dinero público deberán ser compartidos en abierto, de modo que cualquier curso ofrecido en un centro de formación profesional, desde un curso de soldadura a uno de ciencias del suelo, es ahora compartido libremente en beneficio de todos los trabajadores.

En Helsinki, la Oficina del alcalde creó el proceso de vigilancia del clima y una web para permitir a los ciudadanos y a los líderes de la ciudad crear conjuntamente el plan de cambio climático de su comunidad. Expertos en *civic-tech* crearon estas herramientas para que los ciudadanos pudieran pedir cuentas a los funcionarios públicos sobre el cumplimiento de los 147 objetivos del Plan de Vigilancia del Clima.

En California, un jefe de bomberos diseñó un programa nacional y una aplicación para que cualquier persona de las comunidades que participa en el proyecto y tuviera formación en reanimación cardiopulmonar pudiera acudir en ayuda de las personas aquejadas de un paro cardíaco repentino, la tercera causa de muerte en Estados Unidos, que mata a nueve de cada diez personas. Mediante la utilización de los datos del teléfono de emergencias 911 y los de geolocalización, la aplicación Pulsepoint pone en contacto a una persona aquejada de un infarto con un transeúnte capacitado para hacer frente rápidamente a la situación. En la actualidad, más de 38 comunidades de Estados Unidos y Canadá colaboran con una red de dos millones de usuarios voluntarios formados en RCP (reanimación cardiopulmonar), que ya han salvado más de 100.000 vidas.

En Chile, las autoridades municipales están trabajando con investigadores para utilizar datos del sector público y privado, procedentes de satélites y telecomunicaciones con el fin de estudiar el impacto del género en los patrones de desplazamiento y ayudar a la ciudad de Santiago a crear opciones de transporte que sean sensibles al género.

En Nueva Jersey, líderes educativos crearon el primer plan de estudios de educación climática del país para los alumnos de educación primaria y secundaria, con el fin de forjar una nueva generación de activistas climáticos informados. En Virginia, las autoridades están retirando los ofensivos monumentos confederados que han dominado el paisaje durante más de un siglo, mientras en Barcelona el Ayuntamiento está publicando todos los datos que recoge para el beneficio público.

Los emprendedores del sector público deben resolver una amplia gama de problemas, desde «el uso de sensores para detectar baches; podómetros de palabra para ayudar al aprendizaje de los estudiantes; el aprovechamiento de la economía conductual para fomentar la donación de órganos; la revisión de patentes mediante *crowdsourcing*; y la transformación de Medellín, Colombia, con teleféricos», escribe Mitchell Weiss, profesor de emprendimiento público en la Escuela de Negocios de Harvard, en la *Harvard Business Review*.² Haciéndose eco de la premio nobel

Elinor Ostrom, la economista que acuñó la expresión «emprendimiento público» en 1964, Mitchell Weiss ha escrito docenas de estudios de casos como parte de su primer curso sobre emprendimiento público, en los que traza el profundo espíritu empresarial que deben tener los líderes públicos (<http://www.inventadifference.co>).³ Ostrom, quizá más que nadie, contribuyó a popularizar la idea de que los gobiernos y las personas que trabajan en ellos pueden ser innovadores.

Además, no sólo encontramos personas que resuelven problemas públicos en los gobiernos de países ricos. Ali Clare y Marcello Bonatto se metieron de lleno en la crisis humanitaria de Siria. Lejos de sentirse abrumados por la magnitud del sufrimiento de aquella crisis, pusieron en marcha Re:Coded, el mayor programa de codificación para jóvenes afectados por el conflicto en Oriente Medio. Clare y Bonatto proporcionaron conocimientos tecnológicos a través de una red de mentores a los refugiados sirios, especialmente a mujeres, en Irak y Turquía.

Con las herramientas adecuadas, la ciudadanía puede hacer mucho más que votar cada cuatro años. De hecho, ya está dejando su impronta en muchos acontecimientos mundiales. Ushahidi (que en suajili significa «testigo») es un sitio web creado para recopilar y cartografiar la información proporcionada por testigos presenciales de los incidentes violentos que tuvieron lugar tras las controvertidas elecciones de Kenia en 2007. Sus fundadores, Juliana Rotich y Ory Orkolloh, regalaron esta herramienta de mapeo de crisis a quien pudiera necesitarla, y, hoy en día, más de 150.000 activistas de todo el mundo han utilizado Ushahidi, por ejemplo, para rescatar a las víctimas del terremoto de Haití en 2010, para prevenir incendios forestales en Italia y Rusia, y para facilitar el *crowdsourcing* en incidentes de acoso sexual en Egipto, entre muchas otras campañas.

Del mismo modo, tras la catástrofe nuclear de Fukushima en 2011, el empresario, diseñador y académico Sean Bonner y sus amigos de Japón pusieron en marcha Safecast. En la actualidad, la red mundial de voluntarios Safecast ha recogido más de 150 millones de mediciones de radiación y calidad del aire, lo que la convierte en el mayor proyecto de recopilación de datos distribuidos del mundo. El gobierno japonés, por ejemplo, utiliza los datos de

Safecast, que son mejores que los suyos propios, para mejorar la elaboración de políticas medioambientales.

Basándose en las lecciones aprendidas de estas personas que resuelven problemas públicos, este libro es una guía práctica para los agentes del cambio, es decir, servidores públicos, líderes comunitarios, estudiantes, activistas o cualquier persona que pretenda abordar los problemas públicos en el siglo XXI. No se trata de un libro teórico sobre los movimientos sociales del pasado, sino de un conjunto de métodos prácticos para personas que deseen resolver los problemas públicos del presente.

Pretendo mostrar de qué manera los líderes del cambio definen problemas que son urgentes y preocupan a la gente. El libro enseña formas de utilizar los datos existentes para comprender la amplitud y la naturaleza de un problema, y cómo profundizar en su comprensión utilizando la tecnología que permite trabajar en colaboración con los individuos y las comunidades más afectadas. Ofrece técnicas para abordar problemas complejos con las comunidades, pero no sólo con ellas. El libro muestra cómo revisar rápidamente las fuentes de información relevantes en busca de evidencias fiables sobre iniciativas que hayan funcionado anteriormente y cómo crear equipos interdisciplinarios, asociaciones y sectores relevantes para llevar un proyecto a la práctica, cruzando la línea que existe entre la idea y su ejecución. El derecho, la política y las instituciones desempeñan un rol fundamental en estos métodos, pero mi objetivo es, ante todo, el de proporcionar a las personas la conjunción de habilidades cualitativas y cuantitativas que necesitan para convertirse en poderosos agentes del cambio y para, trabajando de forma diferente, mejorar la eficacia, la equidad y la legitimidad de nuestras instituciones.

Estas habilidades no son intuitivas. Pueden y deben aprenderse. Recientemente me pidieron que revisara el trabajo de un líder social que ha dedicado su carrera a luchar por una mayor sostenibilidad, pero cuyo proyecto de reciclaje de plásticos, que podría servir para concienciar del problema a la sociedad, nunca logrará tener el impacto deseado porque no se halla vinculado a ninguna actuación o iniciativa institucional para mitigar la plaga de los plásticos de un solo uso.

En un concurso que juzgué el año pasado, un apasionado tecnólogo propuso utilizar el procesamiento del lenguaje natural para superar un problema espinoso en el gobierno sin tener en cuenta que la solución se había desarrollado hace ya una década. Si hubiera sabido cómo sintetizar la evidencia existente y aprender de lo que ya se ha hecho en otras partes, podría haber utilizado su talento para resolver un problema verdadero.

El año pasado trabajé con unos estudiantes que diseñaron una nueva forma de colmena para combatir el declive de la abeja melífera europea. Sin embargo, al principio no sabían muy bien cómo conseguir que las ciudades apostaran por su innovación. Del mismo modo, los jóvenes funcionarios públicos con los que colaboro (en un programa que envía recién graduados universitarios a trabajar en el gobierno estatal) están realmente dispuestos a ayudar a los demás, pero cuando empiezan no saben bien cómo relacionarse con los ciudadanos y cómo colaborar con ellos para poder llevar a cabo sus iniciativas.

Por cada persona que conozco que ha realizado algún cambio efectivo en instituciones públicas, conozco a diez a las que no les faltan las ganas, pero que carecen de la capacidad para marcar la diferencia. Quizá sea esta una de las razones por la que en la Universidad de Nueva York se matricularon más de cien estudiantes en la asignatura de Resolución de Problemas Públicos sólo en el semestre de otoño de 2020. Nuestras democracias necesitan urgentemente ciudadanos que pasen de exigir cambios a realizarlos ellos mismos. Si queremos hacer algo más que votar ocasionalmente o gritar al vacío en Twitter, necesitamos más gente capaz de convertir sus ideas en una realidad. Todos tenemos la capacidad de hacer el bien, pero todos debemos hacerlo mejor.

El poder, escribió Bertrand Russell, es la capacidad de producir los efectos que uno desea.⁴ Este libro pretende dar más poder a más personas creando más resolutores de problemas públicos, tanto dentro como fuera del gobierno. Creo que nunca habíamos tenido mejores condiciones para ello como ahora. El poder se está alejando de organizaciones, instituciones y profesiones establecidas, algo que es consecuencia tanto de la propia democracia como de la pérdida de la confianza pública, según escribe el periodista y

expolítico Moisés Naím en su libro *El fin del poder*.⁵ Naím sostiene que mientras que, hoy en día, es más fácil tener poder, su naturaleza difusa hace que sea más difícil de utilizar y también más fácil de perder. El análisis de Naím nos invita a ejercer el poder de una forma más reflexiva y ética, facilitándoles a nuestras instituciones personas que comprendan las habilidades de resolución de los problemas del siglo XXI y las nuevas formas de democracia dirigida por los ciudadanos.

Estamos viviendo momentos angustiantes en todo el mundo, una sensación de que los seres humanos afrontamos grandes retos, de que todos tenemos la responsabilidad de hacer más. El politólogo Yuval Levin dice que estamos sufriendo «un tipo distinto de abandono institucional» en el que hemos permitido que nuestras instituciones se vuelvan ineficientes e ineficaces.⁶ De forma más contundente, la activista Greta Thunberg se pregunta: ¿qué les vamos a decir a nuestros hijos, y a los hijos de nuestros hijos, sobre nuestra incapacidad para actuar contra el caos climático que está produciéndose a nuestro alrededor? Y en una protesta en Atlanta después del asesinato de George Floyd, el activista y rapero Michael Santiago Render, más conocido como Killer Mike, pronunció este desolado pero poderoso discurso:

He visto a un oficial blanco asesinar a un hombre negro, y sé que eso te desgarrar el corazón. Sé que es paralizante, y no tengo nada positivo que decir en este momento. Estoy muy enfadado. [...] Es nuestra responsabilidad ahora mismo mejorar esta situación. [...] Quiero que vayáis a vuestra casa. Quiero que habléis con diez de vuestros amigos. Quiero que aportéis soluciones reales. No tengo las respuestas, pero sí sé que debemos conspirar. Debemos planificar. Debemos trazar estrategias, organizar y movilizar.⁷

Este libro trata precisamente de cómo organizarse, movilizarse, conspirar y planificar. Trata de lo que el diputado John Lewis describió como meterse en buenos líos, en los líos necesarios. Es un libro sobre cómo idear y cómo aplicar soluciones reales. Trata de la enorme brecha que se abre entre instituciones públicas, que en algunos casos están fracasando en sus funciones, y la gran cantidad de

emprendedores públicos que están llevando a cabo cosas extraordinarias, y propone formas de cerrar esa brecha reformando el gobierno mediante la formación y el desarrollo de habilidades técnicas adecuadas. Dicha formación no se limita sólo al gobierno y al sector público, sino que está concebida también para escuelas y universidades, con el fin de capacitar a los resolutores de problemas más capaces, talentosos, determinados y compasivos que trabajan por el interés público. No abogo por un gobierno más grande o más pequeño, sino por un gobierno mejor, más equitativo y eficaz; un gobierno que no nos asfixie al presionarnos con una rodilla en el cuello, sino que nos tienda una mano que nos ayude a ponernos en pie, que sepa abordar los retos que tenemos con ayuda de la inteligencia y la sabiduría colectivas de nuestras comunidades.

No podemos enfrentarnos a los problemas de mañana con el kit de herramientas de ayer. Es urgente que, en el siglo XXI, nos dotemos de las habilidades necesarias para resolver los problemas públicos. Y esta es una tarea que nos atañe a todos.