

CAPÍTULO 4.

FUNDAMENTOS PARA LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI

CAPÍTULO 4.

FUNDAMENTOS PARA LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI

La Ciencia de la Administración Pública ha dado forma a la práctica administrativa contemporánea. Su visión de orden, burocracia, jerarquía, legalidad, profesionalismo y división del trabajo generaron condiciones de estabilidad y confianza para el florecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y los negocios. Sin embargo, el tránsito de una sociedad industrial a una postindustrial ha generado nuevas necesidades y desafíos que requieren del desarrollo de nuevas capacidades.

La Ciencia de la Administración debe evolucionar de acuerdo a las necesidades del gobierno en el contexto de una sociedad postindustrial o postmoderna. Esta disciplina debe generar un conocimiento útil y armónico con el sistema económico, político y tecnológico que entienda y explique el quehacer del gobierno, pero también lo facilite, lo haga eficaz y efectivo, con mejor capacidad de respuesta y de propuesta.

Ante las nuevas necesidades de la Administración Pública se requiere que la Ciencia de la Administración genere nuevos instrumentos, los cuales no sustituirán a los tradicionales. Esta necesidad toma mayor sentido cuando después de 40 años de reformas administrativas no hay evidencia clara respecto a si el desempeño del gobierno ha mejorado.

Los problemas que en su momento derivaron de la sociedad industrial se han atendido, sin embargo al día de hoy no han sido resueltos y emergen nuevos. En este contexto, la Ciencia de la Administración debe basarse en una acumulación de conocimiento y en la sistematización armónica de éste, que valore la tradición pero que al mismo tiempo dé espacio a la innovación.

Ante este panorama, ¿Cómo lograr que la Ciencia de la Administración Pública avance? La respuesta no es simple, si bien hay una revolución general del conocimiento en el siglo XXI y es clara la necesidad de hacerlo, el modelo de acumulación de conocimiento sobre los mecanismos tradicionales no es suficiente para que la Ciencia de la Administración tenga un impacto positivo

Luis Humberto Fernández Fuentes

en la vida cotidiana de los ciudadanos y del gobierno. En términos de Kuhn, se requiere una revolución científica, lo que implica un replanteamiento en cuanto a la definición del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, su aproximación, las técnicas, los métodos y la orientación de la investigación, esto es, sus fundamentos.

Es importante subrayar que no se trata de la aplicación de informática o tecnologías, sino de replantear las bases de la Ciencia de la Administración Pública para detonar la generación de nuevo conocimiento, lo que se vincula más con la capacidad de imaginar soluciones y hacerlas herramientas que construyan realidades deseables.

4.1. Pertinencia entre el Sistema de la Administración y la Ciencia de la Administración Pública

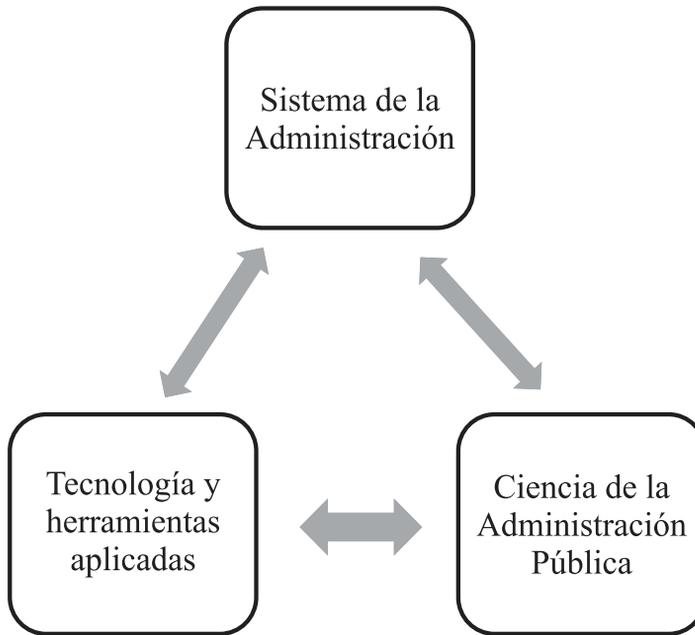
A lo largo de la investigación el principal cuestionamiento ha sido si las aportaciones de la Ciencia de la Administración Pública responden a la complejidad de los retos, los problemas y la práctica gubernamental, en un escenario de capacidades gubernamentales acotadas. El estado actual de la Ciencia no permite entender estas realidades y resolver estos problemas, por lo que los tomadores de decisiones voltean hacia otras disciplinas para abordarlos.

Para hacer pertinente el conocimiento que genera la Ciencia de la Administración Pública es necesario alienar su epistemología a la realidad y a las herramientas, sólo así podrá cambiar. Al respecto, Einstein señalaba: “La relación entre ciencia y epistemología es curiosa, dependen la una de la otra. La epistemología sin contacto con la ciencia es un proyecto vacío. La ciencia sin epistemología –en el caso de ser pensable– es primitiva y confusa”²²⁹.

De esta manera, la Ciencia de la Administración Pública cobra mayor sentido a partir de la realidad (el Sistema de la Administración), el conocimiento del conocimiento, (la epistemología de la Ciencia de la Administración Pública), la Ciencia y las herramientas para alterarla (tecnologías de la Administración Pública). Ver figura.

²²⁹ Albert Einstein, *Reply to Criticisms*, P. Schilpp, 1988, p. 507.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr esta alineación entre el Sistema, la Ciencia y las herramientas es necesario replantear los elementos fundamentales de la Ciencia de la Administración Pública, su aplicación y su relación con la práctica administrativa en un ciclo de gestión del conocimiento integrado por la práctica y la academia, una ciencia de innovación y con capacidad de experimentar y construir herramientas tecnológicas.

En esta redefinición de la Ciencia, el gobierno –como el agente sustantivo de la administración pública– tiene un papel fundamental: lograr resultados de fondo, mejorar su desempeño, la solución de problemas públicos y conciliarlos con las agendas políticas y electorales.

4.2. Investigación *a priori* y *a posteriori*

Tradicionalmente la Ciencia de la Administración Pública ha estudiado la historia de la Administración Pública y las ideas administrativas a partir de la explicación de los fenómenos desde una perspectiva de hechos consumados, es decir, se ha realizado una investigación de naturaleza *a posteriori*. Ello ha

Luis Humberto Fernández Fuentes

generado un conocimiento importante, pero también ha limitado su capacidad de proponer e innovar. En un contexto tan dinámico es necesario complementar su carácter *a priori* con investigación propositiva y prospectiva (*a posteriori*), que permitirá una mejor armonización entre la Ciencia con el Sistema de la Administración Pública.

4.3. El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública

El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública tradicionalmente se ha centrado en el gobierno en acción o en el proceso administrativo público que se inscribe en el Estado y que está normado constitucionalmente en su organización y funciones, y subordinado al gobierno. Aguilar Villanueva (1994)²³⁰ en la primera parte de su artículo “Los Objetos del Conocimiento de la Administración Pública” aborda con detalle el tema, pero entre las divergencias de tonos se acepta como común el estudio de la actividad del Estado.

El redimensionamiento y conceptualización de lo público, el papel de la sociedad, el fenómeno de la globalización, sólo por mencionar algunos, obligan a replantear este objeto, ya que más allá de la administración o la gestión de los recursos está la orientación para que el efecto de su aplicación genere un impacto positivo para el Estado y la ciudadanía, lo que es congruente porque el objetivo del aparato estatal que representa la administración pública no es la gestión de recursos, sino el cumplimiento de los mandatos constitucionales, el servicio a los ciudadanos y la solución de los problemas públicos.

En este sentido, el objeto de la Ciencia de la Administración Pública debe ser más amplio y reenfocarse en cómo generar mayor utilidad a la práctica administrativa, que permita incluir los temas que el proceso administrativo tradicional no considera, pero que tampoco pueden ser tratados fuera de la esfera de lo público.

Con base en estas apreciaciones, se concluye que la Ciencia de la Administración es el área del conocimiento que se dedica al estudio, la integración, el desarrollo, la comunicación y la difusión de los principios, los valores, las estrategias, los mecanismos y las tecnologías orientadas al cumplimiento de los mandatos constitucionales, el servicio a los ciudadanos y

²³⁰ Aguilar Villanueva, *El estudio..., op. cit.*, 1994.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

la solución de los problemas públicos, así como a la creación de valor público y a la defensa del interés público.

El principal foco del estudio y quehacer de la administración pública es lo público, sin embargo la frontera entre lo público y lo privado se transforma y afecta la definición de los problemas que la Administración Pública debe atender en un contexto de cambio y de redefinición del actuar del gobierno y su relación con la sociedad.

Para esta investigación se consideran como problemas públicos las necesidades actuales y emergentes de los ciudadanos, los hechos, acciones o tendencias que afectan o afectarán de manera positiva o negativa a los bienes o derechos de los ciudadanos, la vida institucional, la economía o la prestación de servicios públicos.

Para abordarlo es oportuno cuestionar ¿En qué momento un asunto deja de ser privado para convertirse en público? La pregunta admite muchas respuestas, pero podemos simplificarlas en los siguientes supuestos:

- a) La existencia de un mandato legal que reserve, autorice o defina como ámbito de competencia de alguno de los poderes o niveles de gobierno;
- b) La afectación o violación de derechos humanos, tanto en lo personal como en lo colectivo, señalados en la Constitución o por convencionalidad;
- c) El riesgo o alteración del bienestar social, el medio ambiente, la armonía social, la democracia, la economía, la legalidad y el sano desarrollo de los negocios;
- d) Derivado del conflicto entre particulares o comunidades que requieren mediación o intervención política o administrativa. En una resolución judicial siempre habrá un ganador y un perdedor, por lo que hay conflictos en los que el Ejecutivo tiene que realizar acciones de mediación y conciliación;
- e) Frente a emergencias climáticas, de protección civil, económicas o sociales;
- f) Las demandas de grupos sociales y colectivos;
- g) Necesidades presentes y futuras de la población;
- h) Acciones necesarias para la viabilidad y seguridad del Estado;
- i) Reaccionar y prevenir hechos tecnológicos, sociales y políticos que impacten la vida social o económica;

Luis Humberto Fernández Fuentes

- j) Adecuaciones del aparato del Estado al avance tecnológico y social, y
- k) Acciones de actores privados con impacto en terceros, cuando actúa como prestador de un servicio público o al público.

Estos supuestos se relacionan y se potencian entre sí (tanto en el asunto a tratar como en los actores que intervienen) y configuran no sólo la agenda pública, también la agenda de gobierno y de la administración pública, lo que obliga a una articulación de soluciones entre el ejercicio de la autoridad y los actores privados.

4.4. La Ciencia de la Administración Pública y su relación con otros ámbitos del conocimiento.

La práctica de la Administración Pública se desarrolla en un entorno complejo, donde intervienen factores legales, económicos, sociales, políticos y tecnológicos, por lo que su entendimiento requiere de instrumentos intelectuales y académicos de diversas disciplinas. En este sentido, Juan Ignacio Jiménez Nieto es puntual:

“La administración sólo puede construirse científicamente a partir de los elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, movilidad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de poder, eficacia, gobierno, participación, soberanía, autonomía, interés público, partido políticos, grupo de presión, opinión pública, poliarquía, autocracia, democracia o anarquía; la psicología, los de comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alineación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración, y así sucesivamente”²³¹.

²³¹ Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1978, pp. 2-3.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Derivado de que la Ciencia de la Administración Pública ha tenido un carácter integrador e interdisciplinario, se ha generado dispersión y ambigüedad en sus planteamientos, es decir, éstos se han utilizado, pero sin generar una teoría propia.

La relación entre la Ciencia de la Administración y otras áreas del conocimiento ha sido abordada a partir de su genealogía y aportaciones mutuas. Históricamente la Ciencia de la AP ha estado vinculada con la Ciencia Política, sin embargo, como se ha demostrado, no se alimenta de sus herramientas o metodología.

Esta vinculación es ideológica: no hay elementos en la práctica cotidiana o en la formación de los servidores públicos que permitan suponer un vínculo primordial en la construcción de conocimiento más profundo que el que tiene con la administración.

En la realidad los fenómenos administrativos suceden sin un tamiz académico y pueden estudiarse desde diferentes enfoques. Como ha sido mencionado, históricamente el estudio de la Administración Pública se ha realizado desde la Ciencia Política, sin embargo ello no significa que sean fenómenos políticos, lo que ha generado que su estudio desde la administración sea relegada a un segundo plano y en consecuencia la visión práctica de la Ciencia de la Administración Pública.

La Administración Pública es una especialización de la administración centrada en la gestión de recursos, orientada al desarrollo del Estado y a la solución de problemas públicos, por lo que la diferencia esencial es teleológica. Esta diferencia sobre los fines tamiza los principios, los valores y el actuar, pero no altera su esencia administrativa.

Esto no es sólo un planteamiento epistemológico, tiene una implicación para el futuro y utilidad de la Ciencia de la Administración Pública, ya que la Ciencia Política es fundamental para entender los fenómenos políticos, sin embargo, es difícil pensar en la solución de problemas públicos desde su óptica y sus herramientas. Para desarrollar investigación e instrumentos útiles al Estado y a los usuarios de la Ciencia de la Administración se debe retomar la esencia administrativa.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La nueva relación tiene que partir de determinar cuáles son los instrumentos intelectuales para comprender y proponer soluciones a los problemas públicos, así como para construir las herramientas tecnológicas y específicas que resuelvan estos problemas.

El eje unificador de las diferentes áreas del conocimiento sobre la Ciencia de la Administración Pública es la solución de problemas públicos, esto implica centrarse en tres elementos ya señalados en el cuadro de Pasteur: el entendimiento profundo, la aplicación tecnológica y la suma de ambos.

La Ciencia de la Administración Pública debe encontrar formas más dinámicas y productivas de interacción entre áreas del conocimiento e investigadores. El mayor reto en esta nueva relación es la creación de herramientas útiles al gobierno, al servidor público y al ciudadano.

Ello significa que la explicación de los fenómenos administrativos desde diversas aproximaciones se traduzca en una propuesta de soluciones específicas, sobre todo porque en el contexto actual es muy difícil generar herramientas y aplicaciones tecnológicas de gobierno y administración a partir de teorías como lo es la gobernanza.

La experiencia de otras áreas del conocimiento demuestra que para reducir la brecha entre la investigación académica y la aplicación práctica se requiere traducir el conocimiento en herramientas útiles, con la participación de otras disciplinas y una cooperación más eficaz entre investigadores.

Hay tres elementos trascendentales para la construcción de una relación productiva entre la Ciencia de la Administración y otras áreas del conocimiento:

- a) La investigación traslacional;
- b) Generación de conocimiento colectiva, y
- c) Relación con disciplinas emergentes.

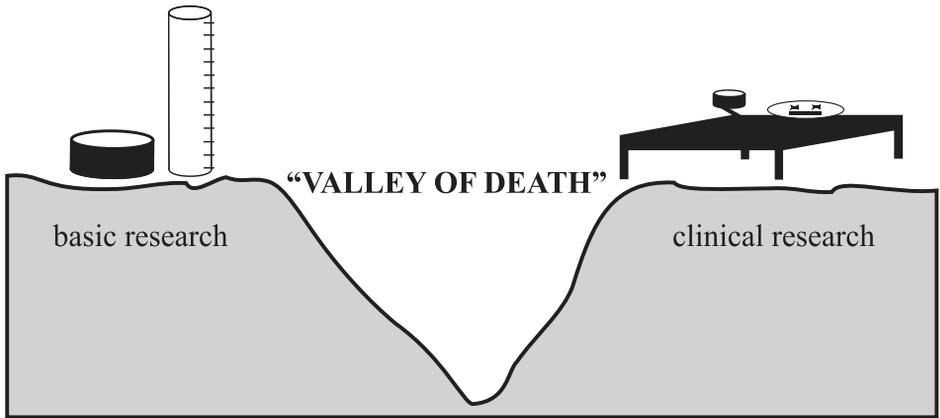
4.4.1. Investigación traslacional

Una de las experiencias más interesantes de integración de conocimiento es lo que sucede en el campo de la medicina. Para comprender esta experiencia es necesario partir de una premisa básica: entre la investigación básica y la

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

aplicación existe una brecha que llaman “el Valle de la Muerte”, que hace que la investigación no prospere hacia el beneficio de los pacientes. Frente a este problema se ha planteado integrar el conocimiento a través de la investigación traslacional que permite traducir los avances de la Ciencia Básica en aplicaciones clínicas con un enfoque que en inglés se resume en la expresión *from bench to bed-side* (del laboratorio a la cabecera del enfermo).

En este proceso intervienen la ingeniería, la economía, la administración y otras áreas del conocimiento que permiten hacer de los avances académicos, servicios de salud. Véase la siguiente figura.



Fuente: Fang FC, Casadevall A. *Lost in Translation-Basic Science in the Era of Translational Research. Infect Immun*, 2010.

La diferencia entre la investigación tradicional y la traslacional es muy sutil. David Hill, científico jefe del *Lawson Health Research Institute*, asegura: “seguimos comenzando con un descubrimiento pero en lugar de dejar ese conocimiento en una estantería y esperar a que lo lea algún científico del sector farmacéutico o biotecnológico lo que hacemos es desarrollarlo en el Instituto internamente hasta el punto que estamos realizando estudios clínicos”²³².

La Investigación Traslacional (IT) se responsabiliza de la investigación, crea conocimiento con un propósito concreto y lo lleva hasta un punto final. Este tipo de investigación también es definida como traducción del conocimiento

²³² Investigación trasnacional ¿y eso qué es?, 21 de enero de 2008. Disponible en: <http://saludycomunicacion.com/blog/?p=302>

Luis Humberto Fernández Fuentes

(*knowledge translational*), diseminación del conocimiento o transferencia del conocimiento (*knowledge transfer*).

La IT ha sido definida originalmente como aquella investigación aplicada y comprensiva que pretende traducir el conocimiento científico disponible para hacerlo útil a la población²³³. Si bien no aparece de manera explícita en la literatura, es esencial reconocer la inherente vinculación entre la IT y la teoría de complejidad²³⁴.

En la práctica administrativa ya sucede, pero sin un sustento académico (cuadro inferior derecho del Cuadro de Pasteur), tal es el caso del uso de la georreferencia y micro localización, a través de aplicaciones como *Google Maps* que se han generalizado en la operación cotidiana.

La IT todavía es poco conocida y aplicada por los científicos sociales, como sucede con la Administración Pública que si bien es una ciencia aplicada, existe una brecha entre la investigación académica y la práctica administrativa.

4.4.2. Generación de conocimiento colectivo (*wikinomics, crowdworking, coworking*)

La generación de nuevas ideas regularmente proviene de diversas fuentes interconectadas entre sí, por lo que la capacidad de intercambiar información, recabar opiniones y democratizar el conocimiento hace que las formas de interacción y colaboración entre profesionales evolucionen hacia formas de crear conocimiento.

Esto implica una revolución en la forma de abordar los problemas públicos, ya que las soluciones no provienen sólo de expertos o gobernantes, sino también de los funcionarios de todos los niveles y los ciudadanos, esto es, de la creación colectiva.

El primero en plantear la idea de la “inteligencia de multitudes” es James Surowiecki, quien en su libro *The Wisdom of Crowds* señala que “un grupo de individuos con decisiones independientes puede tomar decisiones y

²³³ Steven Woolf, *The meaning of translational research and why it matters*, JAMA. 2008.

²³⁴ PE Plsek y Trisha Greenhalgh, *Complexity science: The challenge of complexity in health care*, BMJ, 2001.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

realizar predicciones mejor que individuos e incluso expertos”²³⁵. Para que esta aseveración sea cierta se requiere: diversidad de opinión, independencia de la opinión, (la opinión de uno no influye en otros), descentralización y agregación (para pasar de las opiniones personales a la decisión colectiva). A partir de esta hipótesis, Surowiecki defiende que los mecanismos basados en multitudes presentan ventajas, respecto a sistemas centralizados.

Estos intercambios de información y deliberación entre multitudes de especialidades, enfoques y experiencias generan ambientes innovadores que potencian la creación de conocimiento, aportan ideas nuevas y relevantes para la construcción de soluciones a problemas públicos.

Para que la Ciencia de la Administración tenga una mayor utilidad pública debe acortar no sólo la distancia entre la creación del conocimiento y su aplicación, sino facilitar el acceso, la construcción y la comunicación de herramientas, así como crear un lenguaje común entre el investigador, el gobernante, el funcionario y los usuarios.

Kuhn considera este punto tan trascendente que el párrafo con el que concluye su obra *La estructura de las revoluciones científicas* señala: “El conocimiento científico como el lenguaje, o es intrínsecamente propiedad común de un grupo o no es nada. Para entenderlo necesitamos conocer las características especiales de los grupos que los crean y lo utilizan”.

Entre las formas más comunes encontramos el *coworking* y *crowdsourcing*. El *coworking* o trabajo en equipos es una forma innovadora de trabajar que permite que distintos profesionales independientes, de sectores y disciplinas que compartan una oficina o espacio para hacer *networking*, intercambiar experiencias y desarrollar proyectos conjuntos.

El valor central de este modelo ya no es la competitividad, sino la capacidad de cooperar para mejorar una idea y facilitar el flujo de trabajo abierto, experimental y colaborativo. Esta fórmula se puede realizar tanto en el mismo espacio físico, como a través de Internet.

Las principales universidades del mundo ya cuentan con laboratorios de innovación basados en el *coworking*, en los cuales se pueden construir

²³⁵ James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, Anchor Books, 2005.

Luis Humberto Fernández Fuentes

redes y vincular conocimiento, como el *Harvard Innovation Lab* que acepta estudiantes de cualquier área e impulsa la colaboración entre disciplinas y universidades²³⁶. En este laboratorio se cuentan con los recursos para el aprendizaje y comunicación, el acceso a expertos, asesorías personales con abogados y empresarios, además de un programa de incubación de empresas.

El *Crowdsourcing* consiste en externalizar tareas que tradicionalmente realizaban un empleado o un consultor, dejándolas a cargo de un grupo numeroso de personas o una comunidad, a través de una convocatoria abierta. El término fue acuñado por Jeff Howe en su libro *Crowdsourcing* y se centra en una práctica íntimamente asociada con el Internet y a la emergencia de una nueva cultura digital en el desarrollo de proyectos.

Algunos ejemplos son la *Wikipedia*, *InnoCentive* (iniciativa de *Procter & Gamble*) y *Amazon Mechanical Turk* (promovido por Amazon). En todos ellos el problema / objetivo / reto es sencillo: la complejidad se sitúa en la plataforma que permite la gestión de una multitud de participantes, por tanto, esta práctica supone una transformación del modo en que se realiza un proyecto pero no modifica su gobernanza ni las relaciones de poder entre las partes²³⁷.

La *Wikipedia* es un buen ejemplo de *crowd* basado en comunidades, pese a que en ocasiones se ha utilizado como ejemplo de *crowdsourcing* convencional. Adicional al objetivo de crear una enciclopedia, se desarrollaron las herramientas más eficaces para el trabajo colectivo, las reglas y las estructuras para la gobernanza del proyecto.

Este mecanismo de trabajo ha permitido no sólo la generación de conocimiento, también es una forma rentable de generar riqueza. Un ejemplo claro de ello son los llamados *wikinomics*, concepto desarrollado por Don Tapscott y Anthony D. Williams, quienes describen la evolución del Internet hacia la *web 2.0*, el surgimiento de la economía de la colaboración y la generación de nuevas formas de producción basadas en la colaboración masiva sobre la plataforma de código abierto.

²³⁶ <https://i-lab.harvard.edu>

²³⁷ Antoni Gutiérrez-Rubí y Juan Freire, *Manifiesto Crowd. La empresa y la inteligencia de las multitudes*, LABO, 2013.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Esto cambia las dinámicas sociales y económicas, ya que los consumidores pueden participar en la creación de nuevos productos o en la solución colectiva de problemas, tal y como lo refieren Tapscott y Williams en su libro *Wikinomics*, donde plantean un caso en el cual una empresa minera canadiense *Goldcorp Inc.* había agotado sus posibilidades de encontrar nuevas vetas, aunado a que los costos de los estudios tradicionales eran impagables. Frente a esta situación, el presidente de la empresa consideró que los empleados no podrían resolver el problema, pero sí alguien más. Entonces decidió hacer pública toda la información geológica de la empresa desde 1948. En una industria en la que este tipo de información es secreta, la opción parecía descabellada, pese a ello, se publicó una convocatoria que anunciaba un premio de más de 500 mil dólares.

La respuesta fue muy amplia, estudiantes, investigadores, consultores y militares hicieron aportaciones en áreas como matemáticas, física, computación, entre muchas otras disciplinas. El resultado fue la identificación de 110 puntos con posibilidades de encontrar nuevas vetas; la mitad de ellos no habían sido identificados por los empleados de la empresa. El ejercicio arrojó 8 millones de onzas de oro y la empresa incrementó su valor al pasar de 100 mdd a 9 mil mdd. Este ejemplo de creación colectiva muestra la efectividad de la herramienta; tratándose de asuntos y problemas públicos las posibilidades se potencian.

Existen ejercicios importantes de creación colectiva como el de *Novagob*, una iniciativa de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), que tiene como objetivo convertirse en la comunidad en línea de referencia de la Administración Pública en habla hispana (*Novagob*), además de mejorar la Administración desde la Administración, con redes de contacto y colaboración orientadas al conocimiento y la innovación, con la participación de los miembros del ecosistema público como son funcionarios, empleados y servidores públicos, profesionales del sector privado y académico, para conectarse con otros profesionales, colaborar en proyectos, compartir conocimiento y buenas prácticas, incrementar habilidades, conocer recursos e información.

4.4.3. Relación con disciplinas emergentes

La Ciencia de la Administración Pública tiene una relación importante con las disciplinas emergentes que están reconfigurando el quehacer administrativo

Luis Humberto Fernández Fuentes

y que son fundamentales para la creación de conocimiento y de herramientas para los gobiernos y ciudadanos. Las tres disciplinas que presentan mayor relevancia son:

La Prospectiva. Descrita por Baena como “una herramienta metodológica que nos sirve para reflexionar y proponer respuestas en un mundo complejo de estructuras sistémicas. Semánticamente la prospectiva viene del latín *prospicere*, que significa ver adelante, ver a lo lejos, ver a todos lados, a lo largo a lo ancho, tener una visión amplia. Es fundamental para la administración ya que permite direccionar los esfuerzos para la construcción de futuros conceptuales que se convierten en realidad con el trabajo y conducción del gobierno.

Geografía. A través de los sistemas de información geográfica los negocios y la administración pública están revolucionando, ya que todos los fenómenos sociales, económicos y políticos suceden en el espacio físico, por lo que a través del análisis espacial se pueden estudiar y analizar procesos, patrones, sistemas y comportamientos. La tendencia a la personalización de los servicios y soluciones hace necesaria la información que cruce grandes bases de datos con la ubicación geográfica. Por otro lado, la única forma de hacer realidad las políticas es a través de la logística y esta requiere un análisis espacial y geográfico.

Gestión del cambio tecnológico. Se enfoca en la identificación de las consecuencias que genera la tecnología en las organizaciones, sus procesos de asimilación, transferencia, operación y cómo tratar las resistencias al cambio.

El creciente uso de tecnologías hace que se requieran herramientas para la correcta toma de decisiones ya que no todos los procesos de inclusión tecnológica son exitosos o tienen la misma rentabilidad.

Estas disciplinas complementan e interactúan con los trabajos de la práctica administrativa y de la Ciencia de la Administración.

La IT, las formas de creación colectiva y las disciplinas emergentes generan una relación entre las áreas del conocimiento más dinámica, ágil y productiva, en la que se amplían las posibilidades para entender y resolver problemas públicos.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Esta aproximación a la Ciencia de la Administración Pública puede parecer distante y lejana para muchos estudiosos, sin embargo el desarrollo de ideas, políticas y acciones desde la Ciencia es ya una realidad. Muestra de ello es el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública, que ha implementado con el apoyo de la investigación científica acciones de gobierno tangibles, útiles y trascendentes. Es el caso de las aportaciones de Mauricio Hernández Ávila, quien impulsó la Ley General para el Control del Tabaco, el impuesto al cigarro y las bebidas azucaradas, y la vacuna contra el VPH (Virus del Papiloma Humano) para las niñas.²³⁸

4.5. Ética y valores de la Ciencia de la Administración Pública

La crisis del 2008 significó el derrumbe de algunas economías nacionales y corporativas, pero también una bancarrota moral en la que se evidenció un sistema financiero corrupto, la incapacidad del mercado para autocorregirse, el abandono de los valores de la sociedad por la recompensa inmediata y las limitaciones del Estado para defender el interés público.

La característica de identidad de la Ciencia de la Administración es su orientación pública, por lo que los principios éticos, la creación de valor público y la defensa del interés público son condición *sine qua non* para su existencia y deben ser parte integral de la formación de todos los servidores públicos y un eje fundamental de la práctica administrativa cotidiana.

La ética y los valores en la Administración Pública van más allá de la mera honestidad, transparencia y la lucha contra todas las formas de corrupción. Refieren a la búsqueda de la justicia, la democracia, el mejor interés público y el bien común, que han sido estudiados desde la antigüedad. Aristóteles lo hizo en *La Política*; Santo Tomás de Aquino en *Suma Teológica*, Locke en *Segundo Tratado sobre el Gobierno* y algunos autores modernos como Pendleton, Moneyppenny, Wilson y recientemente Bozeman.

El tema hoy reviste mayor complejidad debido a diversas causas, como lo son:

- a) La superposición de derechos e intereses;
- b) El cinismo, hedonismo y recompensas inmediatas como valores crecientes en la sociedad postindustrial;

²³⁸ *Reforma*, Miércoles, 12 de noviembre del 2014, p. 14.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- c) La ampliación del régimen de libertades y el individualismo económico;
- d) La alteración del sentido de comunidad, y
- e) El discurso privatizador de la era Reagan-Thatcher generó confusión entre la eficiencia económica y el interés público y fue el argumento para grandes negocios privados a costa del interés público.

La Ética y los valores para la Administración Pública no son sólo normativos o aspiracionales, radica también en la capacidad de conciliar estos intereses. James Madison en *El Federalista* señala “estadistas ilustrados conseguirán coordinar estos opuestos intereses, haciendo que todos ellos se plieguen al bien público”.

4.6. Los retos de la Ciencia de la Administración Pública

La agenda de la Ciencia de la Administración Pública es muy amplia, tiene que resolver retos presentes y prepararse para el futuro, sin embargo hay prioridades para los estudiosos que sirvan como base y orientación para la formulación y operación de acciones de gobierno.

4.6.1. Teoría del Valor y del Interés Público

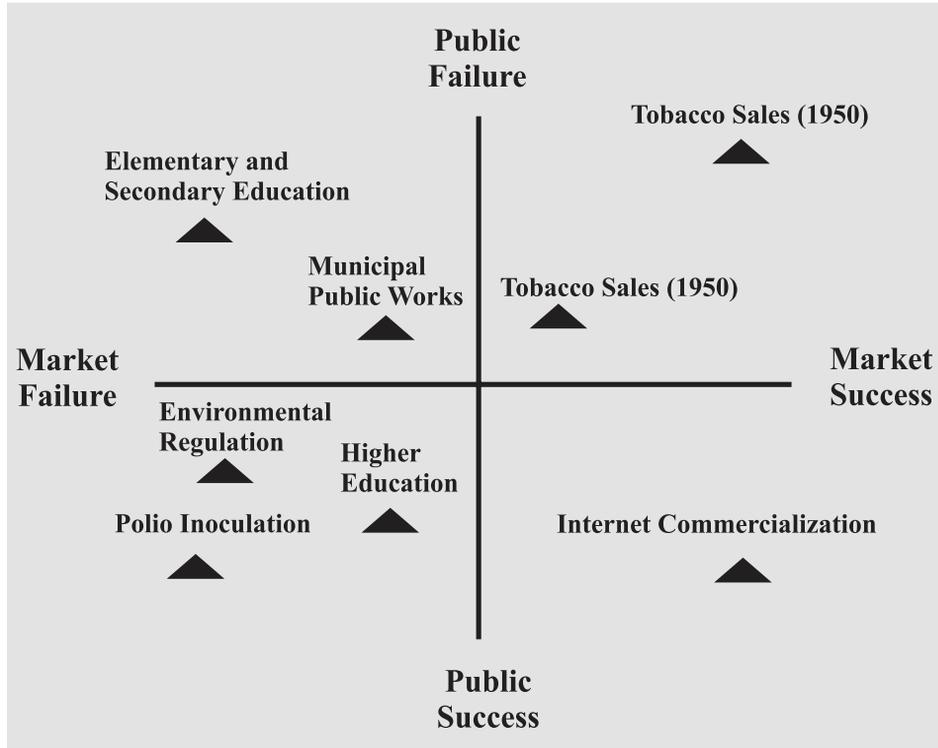
Una de las necesidades más urgentes de la Ciencia de la Administración Pública es el desarrollo de una Teoría del Valor y del Interés Público pragmática, normativa, pero también consensual, que se construya sobre los valores comunes de la sociedad, respete la diversidad y fortalezca los lazos de comunidad.

En este sentido es necesario conciliar los valores éticos y de interés público con el mercado y el sano desarrollo de los negocios, ya que éstos persiguen un lucro individual, incluso a costa del interés público, como es el caso de los monopolios, los privilegios y algunas formas de corrupción. La ecuación no es sencilla ya que ambos tienen fallas que se compensan, potencializan y finalmente se necesitan para subsistir.

Este dilema es abordado por Barry Bozeman, uno de los autores más significativos del *New Public Management*, que desarrolla un modelo de mapeo de los valores públicos en el que analiza las fallas y los éxitos del mercado y de lo público. Con ello se muestra que es posible abordar un asunto

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

de una manera novedosa, propositiva y con el apoyo de una herramienta práctica.



Fuente: Barry Bozeman, (2007). *Public Values and Public Interest; counterbalancing economic individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C. pos. 2393/3269. Kindle Edition.

4.6.2. Una teoría administrativa de la justicia y la democracia

La práctica administrativa debe tener una orientación para hacer efectivos estos valores, porque la aproximación jurídica o de la Ciencia Política no resuelve el acceso a estos principios, sobre todo en entornos de complejidad de derechos e intereses. De esta forma cada ciudadano tiene un derecho igual a un sistema de derechos y libertades que debe ser compatible con el de todos los demás, pero en la vida real la exclusión política, social y económica dificulta este acceso. Así, la Ciencia de la Administración Pública debe encontrar las fórmulas para hacer realidad los postulados constitucionales.

Luis Humberto Fernández Fuentes

4.6.3. Las herramientas para contener la negligencia, la corrupción y la permanencia de intereses privados sobre los valores

La formación y la orientación no son suficientes para salvaguardar el interés y los valores públicos, se requiere construir herramientas tecnológicas que integren los instrumentos de tecnologías de información como la correlación de datos, la medición del desempeño y el seguimiento a decisiones que involucren recursos de todo tipo.

4.6.4. Los mecanismos para la cooperación entre el sector privado, ciudadanos y gobierno de manera transparente y conveniente para el interés público

Son pocas las actividades que hoy día el Estado realiza de manera exclusiva, cada vez más se requiere la participación de los empresarios y en general de los ciudadanos, sin embargo las experiencias privatizadoras y de proyectos público-privados no necesariamente han sido convenientes al interés público. Sin duda son necesarios los instrumentos de colaboración, pero integrando en la IT herramientas jurídicas, de contabilidad, tecnologías de la información y de información al público.

4.6.5. La formación y la cultura ética de los servidores públicos

La ética, los valores públicos y el interés público son elementos transversales a toda la sociedad, sin embargo el resguardo de bienes y la tutela de derechos recaen en los servidores públicos.

Anteriormente la dinámica industrial permitía una interpretación de derechos y un sentido claro ético. Hoy definir lo correcto y el interés público es más complejo, lo que lleva a un dilema: si la ética en la Ciencia de la Administración Pública debe tener una neutralidad valorativa o debe de tener una base ideológica.

Regularmente la Ciencia en sí es neutra, su aplicación y sus fines son los que están sujetos a juicio, pero esta aproximación genera una distancia entre la vida científica y la práctica, por lo que no puede haber una diferencia entre los principios constitucionales y fundacionales del quehacer administrativo

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

y la Ciencia de la Administración Pública, sin caer en aspectos ideológicos o partidistas.

Es decir, la Ciencia de la Administración tiene una base de principios democráticos, de racionalidad económica y de derechos humanos, pero debe guardar una neutralidad ideológica frente a los matices de los gobiernos y los partidos políticos.

Neutralidad valorativa no significa señalar si la Ciencia de la Administración Pública es buena o mala por sí misma, sino definir cuáles son los medios para alcanzar los fines y si éstos estarían sujetos a juicios de valor.

A este reto se suma que **las teorías y las herramientas deben construirse desde una aproximación laica, con un sentido ético, sin apego a doctrinas filosóficas y morales que puedan ser excluyentes.**

La ética, los valores y el interés público no son temas abstractos para la Ciencia de la Administración Pública, deben estar permanentemente en su naturaleza misma. El desarrollo de estas herramientas da una utilidad importante, ya que son un eficaz mecanismo de contención de la visión patrimonialista sobre el Estado.

4.6.6. La administración de bienes intangibles

En una sociedad y una economía donde además de los bienes materiales el valor productivo está en el conocimiento, un reto importante para la Administración Pública es adecuarse a un proceso de cambio cultural, organizativo y de procedimientos.

Se entiende por bienes intangibles los que no tienen una representación física, pero sí un valor y una utilidad como lo son patentes, marcas, tecnología, modelos de utilidad, obras de propiedad intelectual, contenidos (música, fotografía, obras audiovisuales, grabaciones), información, procesos, secretos industriales y comerciales.

En la mayoría de los casos la atención se ha limitado a la protección y registro por medios legales, sin que se realice una gestión o explotación de estos recursos que pueden generar valor, reducir costos, incrementar la eficiencia y la potencia del Estado.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Regularmente la producción y administración de bienes intangibles es una definición nacional. La estrategia de la Unión Europea 2020 tiene como objetivo prioritario que: “Europa ejerza liderazgo, compita y prospere como una economía basada en el conocimiento, conectada, más respetuosa del medioambiente y más inclusiva, capaz de crecer de forma rápida y sostenible y de generar altas tasas de empleo y de progreso social”²³⁹.

En la Economía del Conocimiento es imprescindible que la Ciencia de la Administración Pública genere los instrumentos académicos y las herramientas tecnológicas para su gestión y administración.

4.7. La Ciencia de la Administración Pública como Ecosistema para la innovación

El mayor reto para la Ciencia de la Administración Pública es constituirse como un ecosistema para la innovación y la solución de problemas públicos. Esto implica la capacidad de crear conocimiento, de hacerlo útil y accesible, pero también de retroalimentarlo para generar con los usuarios una sinergia productiva y de desarrollo.

Cuando hablamos de innovación, la imagen que se evoca remite a computadoras, laboratorios y hombres con batas. En contraste, cuando se habla de administración pública regularmente las primeras imágenes que se asocian a este tema son escritorios llenos de papeles y personal con mala disposición.

La imagen de la administración está vinculada con la burocracia y no con la innovación, sin embargo ésta representa un nicho de oportunidad que si se aprovecha mejoraría la práctica administrativa y en consecuencia la forma de atender las necesidades. Sin embargo, los procesos de innovación no se dan de una manera aislada, responden a un sistema y un entorno complejo. Bengt Åke Lundvall es el creador del concepto de “sistema de innovación”, basado en la idea de la innovación como un proceso social interactivo²⁴⁰.

²³⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Documento de Trabajo. Consulta sobre la Futura Estrategia*, Bruselas, 2009, p. 4. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_es.pdf

²⁴⁰ Bengt-Åke Lundvall, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, NY, Pinter Publisher, 1992.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Este concepto se reveló pronto como una herramienta clave para el diseño y desarrollo de ecosistemas de innovación, y ha tenido un enorme desarrollo tanto teórico como geográfico. La idea de sistemas de innovación se ha aplicado con éxito a nivel nacional, sobre todo en los países nórdicos, y regional, y está también en la raíz de las políticas de *clusters*²⁴¹.

Así como existen diferencias sustantivas entre la administración pública y la administración de negocios, también hay matices importantes que distinguen la innovación gubernamental de la comercial. Algunas de estas diferencias son:

- a) La innovación pública enfatiza la invención de nuevas y mejores formas de producir en los servicios públicos, que a su vez generen una mejora en el bienestar colectivo;
- b) Convierte valores en nuevas ideas y éstas en servicios y bienes públicos;
- c) No es la implementación de tecnologías, es la mejora y la creación de servicios y funciones que mejoren el bienestar de la ciudadanía, y
- d) Obedece a valores y a principios públicos.

Estas características hacen que la innovación en administración pública tenga una dinámica diferente, que se desarrolla en un ecosistema, no de manera aislada, por lo que la transparencia, la comunicación, la interacción y la capacidad de compartir son fundamentales.

Los gobiernos ya están tomando medidas importantes para promover los ecosistemas de innovación. El “V Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas”, celebrado el 22 de marzo de 2010, considera que²⁴²:

- a) Fomentar el paso del acceso universal y continuo al aprendizaje permanente, dado que es un elemento esencial en la sociedad del conocimiento. Aparecen conceptos clave, a nuestro juicio, en el futuro sistema de formación;

²⁴¹ Bengt-Åke Lundvall, *Handbook of innovation systems and developing countries: Building domestic capabilities in a global setting*, Edward Elgar Publishing, In., 2011.

²⁴² Ministerio de la Presidencia, *Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010*, en Boletín Oficial del Estado, núm. 147, España, 17 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9627>

Luis Humberto Fernández Fuentes

- b) Adaptar las ofertas de formación, especialmente las dirigidas a aquellos colectivos que puedan tener mayores dificultades, de forma que se prevenga su exclusión social y que sean motivadoras de futuros aprendizajes mediante el reconocimiento de las competencias obtenidas a través de estas ofertas específicas;
- c) Establecer cauces de comunicación y participación con las instituciones competentes en materia de formación continua de los ámbitos nacional y comunitario;
- d) Promover un funcionamiento del sistema que garantice la eficiencia y eficacia en el desarrollo de toda la actividad formativa, así como la implantación de cauces y posibilidades de compartir recursos formativos, criterios, normas y pautas de actuación que sirvan de apoyo a las políticas compartidas por las Administraciones Públicas, y
- e) Fomentar las medidas, en materia de formación, que tiendan a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en la realización de las actividades formativas que se efectúen dentro de este acuerdo.

Por lo tanto la innovación no se da a partir de la aplicación de la tecnología por sí misma, sino por la combinación de ésta con los valores públicos. El cambio se basa no tanto en el *e-Government* como en el *open government*; o en la digitalización de la Administración como en la gobernanza electrónica, sino que se sustenta en la transparencia, que empodera a la ciudadanía y que conduce a una corresponsabilidad, a través de la colaboración ciudadana, lo que constituye el ecosistema de la innovación de la Administración Pública.

Por sus características propias, pero sobre todo por su carácter público, la capacidad de innovar de la Administración Pública está en su capacidad de interactuar, comunicarse y generar diálogos significantes entre los integrantes del ecosistema como lo son: los políticos, la academia, las empresas, pero sobre todo con los ciudadanos, quienes en conjunto integran este ecosistema de innovación y aprendizaje.

4.8. El aprendizaje de la Ciencia de la Administración Pública

Este ecosistema está vinculado a la capacidad de aprender de la Administración Pública en dos vertientes:

- a) El aprendizaje organizacional, que se refiere a la capacidad de generar conocimiento por parte de la misma práctica administrativa, y

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- b) El aprendizaje académico, que es el conocimiento generado y transmitido en las universidades, los centros de estudio y las instituciones que facilitan la capacitación y formación de los servidores públicos.

Ambos aprendizajes tienen dinámicas y particularidades específicas, sin embargo, para ser efectivas deben interactuar y dirigirse hacia la generación de las herramientas que los gobiernos necesitan.

El aprendizaje organizacional se define como el proceso dinámico y continuo de adquisición e integración de conocimiento, habilidades y actitudes para el desarrollo de recursos hacia la mejora de estos aspectos. Uno de los pioneros en el campo de la gestión del conocimiento fue Chris Argyris, quien, en 1978 fue el primero en utilizar el término de “aprendizaje organizativo”. Argyris planteó la necesidad del desarrollo de estrategias de integración del conocimiento, para que éste se produzca tanto a nivel individual (de las personas), como colectivo (dentro de equipos y/u organizaciones).

El aprendizaje organizacional es una herramienta para el cambio, la adaptación y la transformación, ya que, al requerir una configuración estructural y cultural que fomente la innovación, la flexibilidad y la mejora²⁴³ y al promover la participación de las personas, otorgando a estas un mayor protagonismo e implicación en diferentes dimensiones de la vida elimina las resistencias asociadas a estructuras burocráticas y jerárquicas²⁴⁴. Al igual que ocurre con el capital intelectual, la gestión del aprendizaje organizativo genera valor público. Esto implica un reto desde dos dimensiones:

- a) La perspectiva del cambio. Se refiere a la necesidad de adaptarse al entorno y a las nuevas estrategias de la administración pública, y
- b) La perspectiva del conocimiento. Es la concerniente a incorporar y generar nuevos conocimientos a la dinámica de la institución.

Estas dos dinámicas, en términos del cuadro de Pasteur, significan la aplicación del conocimiento, pero no necesariamente generan explicaciones a los fenómenos administrativos.

²⁴³ Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishers Ltd 2000.

²⁴⁴ Ariane Berthoin Antal, Meinolf Dierkes e Ikujiro Nonaka, *Barriers to Organizational Learning*. En Meinolf Dierkes, Ariane Berthoin Antal, John Child and Ikujiro, Nonaka (Eds.), *Handbook of organizational learning and knowledge*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El futuro de la Ciencia de la Administración Pública está profundamente vinculado con el reto de hacer de la administración pública una organización capaz de aprender en armonía, pero sin subordinarse a ideologías y estilos de gobierno.

El aprendizaje académico

Si bien la Ciencia de la Administración es una Ciencia Aplicada, requiere de una teoría que explique, que dé sentido al conocimiento y ofrezca metodologías para resolver los problemas públicos. Sin embargo, por las características del sistema de la administración y las necesidades de conocimiento no se puede circunscribir a la formación y los métodos tradicionales en las aulas, ya que no son necesariamente los más útiles. Se requiere de un aprendizaje más dinámico, con solidez teórica, pero con habilidades humanas y de liderazgo.

El aprendizaje académico debe replantarse en dos líneas:

- a) Adecuación de los planes de estudio, y
- b) El papel del docente y el uso de herramientas para la docencia y aprendizaje.

Adecuación de planes de estudio. Como se ha observado, los planes de estudio se centran en el enfoque de Políticas Públicas, sin embargo esto representa una visión parcial del universo de la Administración Pública, que en su paradigma tradicional no resuelve o explica los problemas del nuevo sistema de la administración. Los planes de estudio deben complementarse con elementos como:

- a) **Cooperación:** trabajo en equipo, intercambios de experiencias, colaboración interinstitucional y con los usuarios;
- b) **Comunicación:** desarrollo de la capacidad de expresión oral, uso de las herramientas multimedia, conocimiento de los medios de comunicación, y
- c) La **formación personalizada** para mantener una actitud de aprendizaje permanente y participativo.

En este contexto, algunas de las escuelas de Administración ya realizan adecuaciones.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

La ÉNA (*École Nationale d'Administration*) francesa mantiene en primer lugar las disciplinas tradicionales, pero incorporan nuevas materias como:

- Razonamiento y redacción jurídica;
- Razonamiento y decisión económica;
- Análisis y gestión financiera y presupuestaria;
- Funciones y modos de actuación del poder público al nivel central y al local;
- Retos y procesos del trabajo a nivel europeo e internacional;
- Gestión y administración de la Administración Pública;
- Diálogo social;
- Elaboración de políticas públicas;
- Capacidades de comunicación;
- Capacidades de negociación;
- Operar individualmente y en red, y
- Apreciar el intercambio de experiencias y conocimientos.

El sector público en el Reino Unido atraviesa una larga serie de reformas, la mayoría de ellas en curso. *Civil Service Learning*, la organización británica para la formación del personal, define tres áreas básicas de competencia:

Trabajo en el sector público:

- Análisis diversos, redacción de informes;
- Conocimiento del marco legal e institucional, y
- Calidad y diversidad.
- Competencias clave:
- Orientación de servicio;
- Gestión de proyectos;
- Gestión financiera, y
- Competencia en el uso de TIC.

Competencias de liderazgo y de gestión:

- Capacidad de liderazgo;
- Capacidad de gestión de personal;
- Capacidad de gestión económica, y
- Capacidad de gestión del cambio.

Por su parte el HAUS, el Instituto Finlandés para la Administración Pública, destaca como valores principales a conseguir las siguientes:

Luis Humberto Fernández Fuentes

Trabajar en equipo:

- Sensibilidad;
- Actitud positiva, y
- Fiabilidad.

Y lista como áreas principales de formación las siguientes:

- Estructuras administrativas, desarrollo de capacidades;
- Reforma de la Administración Pública;
- Gestión estratégica;
- Desarrollo de capacidad de gestión y de liderazgo;
- Gestión por resultados;
- Gestión de calidad y organización de servicios públicos;
- Gestión y desarrollo de recursos humanos;
- Estructura y gestión del sector público;
- Administración financiera y presupuestaria por resultados, y
- Estrategias de la Unión Europea y formación en asuntos europeos.

Estos ejemplos muestran una clara tendencia al cambio en las necesidades y los programas de la Administración Pública.

El papel del docente y el uso de herramientas para la docencia y aprendizaje

Una formación académica acorde con el sistema de la administración requiere de replantear el papel de los docentes, las metodologías y las estrategias de comunicación del conocimiento.

Una práctica docente con clases preparadas con base en ideas de hace 25 años en un modelo tradicional, no es el formato más coherente con la realidad actual, por lo que además de las credenciales de formación y la experiencia se requiere dotar de los recursos didácticos y actualización de metodologías, para pasar de un concepto de formación al del aprendizaje colectivo.

Esto incluye las herramientas de aprendizaje como el aprendizaje electrónico (*e-learning*) que es un enfoque para enseñar y aprender. Representa todo o parte de un modelo educativo basado en el uso de dispositivos y medios electrónicos como herramientas para mejorar el acceso a la formación,

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

comunicación e interacción y que facilita la adopción de nuevos modos de entender y desarrollar aprendizajes²⁴⁵.

En sus inicios, *e-learning* manejaba contenidos que simulaban los viejos conceptos de enseñanza a distancia, esto es, materiales que no dejaban de ser más que una mera transposición de libros o apuntes que el alumno lee. Ahora están en pantalla, pero es más *e-reading* que *e-learning*. En este sentido, se propone que los contenidos refieran a:

- a) Pertinencia con las necesidades de aprendizaje;
- b) Información útil y de calidad, y
- c) Ser interactivos.

Otra fórmula que puede resultar útil es el *g-learning* que es la utilización del juego para aprender. Ibrahim Jabaray de la empresa *Gamelearn*, plantea que la fórmula permite incorporar técnicas en un sistema que aporta ventajas al ser más flexible, escalable, accesible, cómodo y eficiente²⁴⁶.

Desde hace tiempo se han utilizado simuladores para el entrenamiento de pilotos de avión y policías, actualmente se aprovechan para la enseñanza de gobierno, a través de escenificación de situaciones de crisis y de solución de problemas públicos.

Estas herramientas facilitan la capacidad de intercambiar información, utilizar nuevas formas de investigación y crear conocimiento, pero requiere una actitud abierta, de mayor disposición, pero también implican mayor tiempo por parte del docente.

El foro global para una mejor gobernanza pública de la OCDE muestra el papel en la formación del servidor público:

- a) Identificar y responder a los retos estratégicos de la modernización de la gobernanza pública, en particular, al refuerzo de la confianza en las instituciones públicas y en su capacidad de adaptarse a nuevas necesidades;

²⁴⁵ Guillermo Bautista, *Didáctica Universitaria en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje*, Madrid: Narcea Ediciones, 2013.

²⁴⁶ Jabaray Ibrahim, *G-learning: la nueva formación en habilidades*, Tribuna, 2011.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- b) Generar el diálogo y fortalecer el aprendizaje para lograr políticas más coherentes y eficaces y aumentar la integridad, la calidad y el rendimiento de las instituciones y servicios públicos, y
- c) Debatir y promover los elementos clave de una buena estructura de gobernanza, contribuyendo a la eficacia, eficiencia, transparencia, adecuación y responsabilidad de las instituciones públicas.

La Ciencia de la Administración Pública para el siglo XIX descansa sobre maestros que cuentan con una sólida base teórica y académica, experiencia en la práctica de la solución de asuntos públicos, con capacidad de observar y criticar la realidad y las herramientas de este momento histórico.

4.9. La profesión del administrador público para el siglo XXI

La evolución del Estado y del sistema de la administración pública marca el perfil del administrador público para el siglo XXI, como todo el sistema tiende a la complejidad y la flexibilidad.

El tema no es nuevo acorde con dichas exigencias, Guerrero²⁴⁷ lo plantea en los siguientes términos: “La justificación social de la nueva profesión fue la siguiente:

- a) El imperativo de revolucionar a la Administración Pública en todos sus aspectos, lo que era un estímulo muy poderoso para la nueva profesión;
- b) La transformación de la Administración Pública para que se desempeñara como una palanca del desarrollo del país;
- c) Una nueva Administración Pública, con miras a estimular el desarrollo del país, requería de profesionales adecuados que podía formar la ENCPS.

En tales condiciones y con la utilidad social de la profesión de la Administración Pública, el Estado contaría con el equipo de profesionales del más alto nivel que los requerimientos del desarrollo nacional demandaban así como una manera de relacionar la teoría con la práctica de la administración pública. La profesionalización requiere de la enseñanza universitaria y de la praxis administrativa, ambas se complementan y le dan valor agregado al trabajo realizado por el administrador público.

²⁴⁷ Guerrero, *La Formación...*, op. cit., 1995, p. 81.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

La respuesta es la especialización sobre una base sólida y común. Esto es que todos los administradores y servidores públicos deben de contar con una plataforma básica sobre lo ético, lo legal y lo público y un conocimiento técnico especializado desde la perspectiva pública.

Como se ha mostrado, estudiar administración pública no está relacionado directamente con el desarrollo profesional de la administración. El servicio público es sin duda una vocación y un motivo de vida que requiere una formación y un conocimiento específico, pero también un proyecto de vida.

Esta vida profesional está vinculada con tres grandes temas:

- a) El sistema de reclutamiento, mantenimiento y en general a la relación entre el Estado y sus agentes;
- b) Su preparación y la generación de capacidades, y
- c) El diseño institucional para un ecosistema de servicio e innovación.

Al respecto, Juan Carlos González y Maruja Gutiérrez Díaz señalan: “No sólo no puede reformarse a fondo la administración sin replantearse la formación de sus gestores sino que la formación, el aprendizaje, es uno de los pilares de una mejor gobernanza pública”. Esto implica un proceso para toda la vida profesional que cubra:

- a) **Entrada en el servicio público** desde la selección del personal basado no sólo en el perfil, el conocimiento y las competencias, sino en el potencial que se manifiesta en la motivación, curiosidad, visión y determinación, los cuales son elementos altamente deseables para la contratación y retención de personal, además de los aspectos legales, de transparencia y de equidad que debe considerar la selección de cargos públicos;
- b) **Formación inicial.** Una vez aseguradas las características de conocimiento y potencial, se requiere desarrollar una formación específica para el servicio, lo que hace necesario definir los mínimos de conocimiento para la realización de una función y los mecanismos para garantizar la calidad del trabajo, y
- c) **Formación continua.** La dinámica cambiante de la sociedad, la implementación de nuevas estrategias y la generalización de nuevas herramientas hacen necesario una formación permanente del servidor público.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La profesión del administrador público no puede estar desasociada del entorno y el conocimiento y tampoco por el valor que el Estado le dé a la formación, como elemento de selección a todos los niveles.

La Administración Pública y la Ciencia de la Administración Pública deben orientarse hacia los usuarios (gobernante, administrador y ciudadanos), sin embargo el administrador, al ser el agente ejecutivo de la acción del gobierno, requiere una formación específica y profesional y tiene una relación de subordinación laboral hacia el Estado.

Los fundamentos de la Administración Pública para el siglo XXI están basados en el contexto del Sistema de la Administración y su relación con la Ciencia de la Administración y la utilidad para sus usuarios, sin embargo cobran mayor relevancia si se materializan en la formación de los profesionales de la administración pública.

Incrementar la capacidad de aprender de los gobiernos es esencial a la Ciencia de la Administración, pero también significa una mejora de la gobernanza porque puede generar fórmulas para atender los nuevos retos de la administración. Esto obliga a un cambio de un sistema basado en la acumulación de conocimientos a un sistema basado en el desarrollo de potencial y capacidades, destrezas y actitudes que es quizá el cambio más importante y radical que se está dando en la Ciencia de la Administración.

4.10. La Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI

La práctica de la Administración Pública requiere nuevos insumos intelectuales para su mejor desarrollo en los siguientes niveles:

1. Construir un cuerpo de conocimiento integrado, útil y sistemático.
2. Desarrollar un sistema de aprendizaje basado en la sinergia de la práctica administrativa y el estudio académico con una comunicación ágil, pragmática y sólida.
3. Que potencie y facilite la innovación en organización, servicios, gestión de bienes, utilización de tecnologías existentes y por desarrollarse así como la utilización de nuevos materiales.
4. Que explique los temas, los asuntos presentes y futuros del gobierno y la administración como:

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- a) El papel del Estado, el gobierno, su contexto, sus relaciones con el mercado, organizaciones, ciudadanos y otros actores;
- b) Los cambios sociales, económicos y en todos los ámbitos que afecten la vida pública;
- c) El impacto de las nuevas tecnologías en la vida pública, el medio ambiente, la salud y el Estado;
- d) Las formas de participación en proyectos públicos-privados, y
- e) Las tendencias que definirán la Administración Pública en el futuro.
5. Nueva teoría de las instituciones y organizaciones, adecuada al sistema y el contexto actual.
6. Derecho administrativo flexible pero que ofrezca certidumbre al ciudadano y a las instituciones, consistente con los tratados internacionales y que regule los impactos de nuevas tecnologías.
7. Que genere capacidades y dé las herramientas pertinentes en los servidores públicos y actores de la administración como gobernantes, políticos y ciudadanos para:
 - a) Entender problemas emergentes de manera rápida y precisa;
 - b) Traducir las demandas y necesidades sociales en políticas y acciones de gobierno;
 - c) Conciliar y negociar agendas nacionales e internacionales, diferentes niveles de gobierno, ciudadanos, organizaciones e interés gubernamental;
 - d) Gestión de crisis permanente;
 - e) Entender y gestionar los impactos de las nuevas tecnologías;
 - f) Utilizar y aplicar nuevas tecnologías para crear soluciones y servicios públicos, y
 - g) Capacidad de anticipación y previsión de hechos y riesgos.
8. Integre las teorías tradicionales y las nuevas en la formación del perfil profesional del administrador público.
9. Estudie y proponga los valores de lo público y éticos para el servidor público y sus actores relacionados.
10. Estrategias y proyectos para gestionar la escasez de recursos como agua, alimentos y energía.
11. Estudie, proponga e implemente estrategias para incrementar la confianza y legitimidad de ciudadanos y organizaciones en la Administración Pública.
12. Proponga una base mínima de conocimiento para el servidor público en cualquier nivel que se pueda comunicar de una manera efectiva y sea normativa del comportamiento.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- a) Desarrolle actitudes y aptitudes;
 - b) Marco ético;
 - c) Derechos del Estado y del ciudadano;
 - d) Organización y efectividad, y
 - e) Mínimos técnicos para su perfil profesional específico.
13. Genere conocimiento y desarrolle soluciones y tecnologías aplicables a través de la investigación transicional y los estudios interdisciplinarios.
- a) Soluciones a los problemas públicos;
 - b) Aproveche los avances tecnológicos para crear y mejorar los servicios públicos, y
 - c) Complementar campos de estudio especializados como salud pública, medio ambiente, educación, ingenierías para su mejor conceptualización e implementación.
14. Formule y proponga estrategias para:
- a) El mayor rendimiento de los recursos públicos, tanto económicos y materiales;
 - b) La mejora en calidad oportunidad, sustentabilidad y costo de los servicios públicos, y
 - c) El mejor desempeño del personal dedicado a la atención de problemas públicos.
15. Herramientas para el desarrollo de proyectos, infraestructura y su mantenimiento.
16. Genere los mecanismos didácticos de comunicación y formación para administradores, gobernantes, políticos y ciudadanos.
17. Estudie y genere herramientas para la convivencia más armónica y una gobernabilidad democrática.
18. Creación y gestión de los nuevos bienes públicos como lo son todos los activos intangibles derivados de la economía del conocimiento.
19. Por último están los temas delicados, pero que se necesitan abordar, como ofrecer servicios necesarios a los excluidos del modelo económico y a quienes no participan en el proceso democrático.

A partir de la observación de la realidad, de los problemas públicos, la operación del gobierno y las organizaciones, desde una base de conocimientos sólida, objetiva, pertinente con el sistema de la Administración Pública y con el uso de las herramientas intelectuales y tecnológicas disponibles, se podrá generar un modelo de innovación, aprendizaje y enseñanza con contenidos adecuados que ofrezca una direccionalidad a la Ciencia de la Administración,

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

al tiempo que potencie su crecimiento y utilidad en beneficio del Estado y los ciudadanos.

Los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI están en la observación de la realidad y la formulación de soluciones a los problemas públicos.