



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

Con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del INAP: NPT/GTM/280, Gobierno de Holanda



Conferencias sobre
GOBERNANZA
Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO
CUADERNO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | No. 2

Hacia el fortalecimiento institucional del INAP

GUATEMALA NOVIEMBRE 2010



Índice

04 **Presentación**

CONFERENCIAS DEL DR. OMAR GUERRERO

07 **Conferencia 1:**
Gestión del Conocimiento en la Administración Pública

17 **Conferencia 2:**
Gobernanza y Gestión del Conocimiento en la Administración Pública

CONFERENCIAS DEL DR. ROBERTO MORENO

25 **Conferencia 3:**
Gestión del Conocimiento en la Administración Pública

35 **Conferencia 4:**
De la Administración Pública a la Acción Pública y la Gobernanza

PRESENTACIÓN

El presente trabajo titulado “**CONFERENCIAS SOBRE GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO¹**”, es el resultado de un proceso de fortalecimiento institucional que se está realizando en el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, con la cooperación del gobierno de Holanda, a través de Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education (NUFFIC). Para tal efecto, la Dirección de Estudios de Postgrado conjuntamente con funcionarios de NUFFIC programaron un ciclo de conferencias que fueron dictadas por dos expertos mexicanos, profesores de carrera de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, el Dr. Omar Guerrero Orozco y el Dr. Roberto Moreno Espinoza, quienes abordaron los temas de gobernanza y gestión del conocimiento en la administración pública.

En la sede central del INAP se realizaron dos conferencias sobre gestión del conocimiento y un taller interno con la participación de funcionarios de INAP e invitados especiales, actividades que buscaban aportar elementos relevantes para la formulación de un modelo de gestión del conocimiento en la administración pública guatemalteca. También se buscaba que dichas actividades aportaran elementos para formular una política de investigación aplicada a la administración pública.

Además, se realizaron dos conferencias en un hotel capitalino, en las que se contó con la participación de 205 funcionarios de treinta y siete instituciones públicas, y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

El tema de la gestión del conocimiento en la administración pública en la actualidad cobra relevancia, ya que permite a través de la promoción de la investigación en administración pública, generar conocimientos y propuestas de fortalecimiento y modernización institucional.

El tema de la gobernanza, es un tema relevante para las administraciones públicas latinoamericanas, en procesos de democratización. Dentro de esa dinámica, se inserta el debate por la democracia y dentro de ésta, el de la búsqueda de la gobernanza, y de cómo ambas implican cambios profundos dentro de las administraciones públicas.

De esa cuenta, el presente documento, forma parte de una Serie de Cuadernos de Administración Pública de la Dirección de Estudios de Postgrado del INAP, con el objetivo de contribuir a fortalecer el debate acerca de la importancia del estudio, análisis y fortalecimiento de la administración pública guatemalteca.

1 / Msc. Claudia Ilse Gil Rohr,
Coordinadora de Cursos de
Postgrado, Dirección de Postgrados,
INAP. Revisión y corrección de
transcripción de Conferencias.

Para efectos de presentación, el presente cuaderno se dividió en dos capítulos:

En el primero, se presentan las conferencias dictadas por el Dr. Omar Guerrero Orozco, quien desde su experiencia de profesor de carrera de Teoría de la Administración Pública, hace reflexiones diversas acerca de la naturaleza de la administración pública, como ciencia, como arte y como práctica; explica la manera en la que se hace investigación en administración pública y la importancia de investigar en este campo. Además, aborda el tema de la gobernanza desde el término propuesto por el literato mexicano Carlos Fuentes, de gobernanza, quien adapta un anglicismo al castellano, considerando el profesor Guerrero que son los literatos quienes construyen los idiomas. A partir de esta precisión, el académico parte de considerar a la gobernanza como un antiguo problema estudiado por la ciencia política, el cual presenta varios aspectos a considerar cuando ésta se estudia en relación con la administración pública, aportando interesantes horizontes de análisis por explorar.

En el segundo capítulo, se presentan las conferencias dictadas por el Dr. Roberto Moreno Espinoza, quien desde su experiencia de varias décadas dentro de la educación superior en México, reflexiona sobre las características e importancia de la gestión del conocimiento en la administración pública latinoamericana, citando casos relevantes que han sido trabajados en México. Además, de señalar los cambios suscitados en la manera de producir y generar conocimiento, entre los más relevantes, el creciente desarrollo de las tecnologías informáticas, las cuales permiten acumular y guardar información en un espacio más reducido, al mismo tiempo que nos permiten acceder a información de cualquier lugar en el mundo, democratizando de esta manera, el acceso al conocimiento. Por otra parte, el profesor Moreno cuando habla de la gobernanza se refiere a ésta como la nueva gobernanza, y la relaciona con la acción y la administración públicas, ubicando los aspectos relevantes que tienen que ver con contextos distintos, permeados por cambios que propugnan la democratización de los diversos espacios de la vida de los ciudadanos, y dentro de ello, la participación activa que el servidor público debe tener.

Cabe agregar que se espera que la publicación y difusión de la Serie de Cuadernos de Administración Pública contribuya a enriquecer el debate sobre la importancia de las administraciones públicas en América Latina, y sobre todo, en Guatemala, visualizando un campo fértil para la presentación y discusión de las ideas que aquí se presenten, al mismo tiempo que busca fortalecer y explicar al Estado guatemalteco y su institucionalidad.



Dr. Omar Guerrero Orozco

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y Doctor en Administración Pública por la misma Facultad. Actualmente tiene la categoría de Profesor Titular C de tiempo completo en dicha Facultad, y es Investigador Nacional Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores, además de miembro de la Académica Nacional de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana. Fue galardonado en 1980 con la medalla Gabino Barreda debido a que obtuvo el máximo promedio en los estudios de posgrado, y con el Premio Nacional de Administración Pública en 1979, otorgado por el INAP. Reconocido con el Premio ANUIES por la Contribución Académica a la Educación Superior 2006. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos, así como de administración de justicia. Su obra escrita incluye más de cien publicaciones entre libros, artículos y opúsculos.

CONFERENCIA

1

Gestión del Conocimiento en la Administración Pública

Dr. Omar Guerrero

1 | Qué es un investigador en administración pública?

Estoy muy contento por estar nuevamente en Guatemala, después de veinte años. En esta ocasión, me invitaron para platicar con ustedes sobre Investigación.

Pensé que sería bueno comenzar contándoles **qué he hecho como Investigador**, con qué me he encontrado, qué facilita y qué obstruye nuestro trabajo.

¿Por qué no hay muchos investigadores en administración pública? Estamos hablando de una disciplina con raíces muy antiguas, su origen es maravilloso, pero que ha sido abandonada en muchos países. Al grado que en México, hemos tenido que hacer una labor de rescate desde hace unos cuarenta años de las fuerzas intelectuales de la administración pública.

Como ustedes saben, se trata de una disciplina que tiene reputación de ser práctica. Pues es evidente que lo que se espera de un gobierno en un país es que los problemas se resuelvan. Se espera que el funcionario tenga aptitudes y capacidades para hacer que las cosas se resuelvan. Obviamente que esperamos que el funcionario sea práctico y eficaz. Igual pasa con el médico cuando vamos a una consulta, con el ingeniero cuando le pedimos que nos construya la casa, con el abogado cuando queremos que gane un litigio. Todas esas son funciones singulares, y prácticas, pero todas tienen como base, el principio del orden científico, que garantiza la eficiencia en la implementación.

Sin embargo, en la administración pública sigue vigente una frase de un gran autor norteamericano fallecido hace algunos años, quien entendió lo maravilloso que es lo que llamó *El Estado Administrativo* cuando allí, en una nota al calce, nos dijo lo siguiente: "Aquí en la Universidad, mis compañeros de ciencias sociales dicen que soy práctico. Y cuando voy a las oficinas públicas, mis compañeros profesionales, dicen que soy teórico." Es la ambigüedad que vivimos los profesores de carrera en Administración Pública.

El director de carrera de administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, lo ví en una reunión hace poco. Él es sociólogo, "es una carrera profesionalizante", dice. Porque nos ve como prácticos. Vivimos en una ambigüedad.

Hay un gran libro de sociología que se llama: Teoría y estructuras sociales, del gran sociólogo y pensador Robert Merton, donde hace una cita que dice: *"disciplina que no se atreve a olvidar a sus progenitores, está perdida"*. Esa es una frase que quizá valga para la sociología, aunque no sé hasta qué punto, pero no para nosotros. No para la administración pública. No podemos olvidar a nuestros padres fundadores, y por eso tenemos una disciplina con tantas dificultades en la investigación y en la configuración del conocimiento.

Todos los académicos de carrera, tenemos por lo menos tres actividades más o menos diferenciadas: una, la más prioritaria, es **la enseñanza**, transmitimos conocimiento pero también extendemos conocimiento. Lo transmitimos, hacia nuestros colegas, y hacia el vulgo, hacia el ciudadano, a través de **la divulgación**. La tercera labor, es la que menos atendemos: **la investigación**. Transmitimos conocimiento, lo divulgamos, pero no lo creamos.

Entonces, ¿qué hacemos? Adquirir el conocimiento de otras realidades, que muchas veces no coincide con nuestra realidad. Por eso tenemos una cantidad de temas que se convierten en modas, por motivo de no tener un conocimiento vernáculo, propio, local, que nosotros podamos producir.

Esto que era una verdad hace aproximadamente unos cuarenta años, se ha ido disipando con el paso del tiempo, con el trabajo de algunos profesores, no todos, sobre todo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y después, de la Universidad del Estado de México, en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, y también en el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Pero fue en la UNAM donde se inició con la idea de que sí podíamos crear conocimiento. Y se inició el trabajo y hemos podido realizar cosas que eran inimaginables. El Dr. Moreno, por ejemplo, es un activista incansable en esto, realiza programas de televisión, que son cosas que antes no se hacían. De esa manera, hemos sido capaces de investigar.

Hace cuarenta años se discutía qué es arte y qué es ciencia. Ahora, es ciencia y es arte. Son las dos cosas, porque también el arte requiere conocimiento sistemático. También hay procesos de conocimiento administrativos culturales. Por ejemplo, los ingleses, que son tan duchos para la práctica -en términos prácticos-, en Inglaterra hay todo un sistema de autoaprendizaje. También, el ejercicio profesional en el arte es sistemático. El arte es todo un entramado de enseñanza cultural en los países. Pero nunca hay que dejar de priorizar la investigación.

La investigación es el aspecto más importante del desarrollo de una ciencia. Porque dar clases es complejo, pero más sencillo: prepararla, transmitir lo que otro dice, piensa o hace, o, transmitir lo que yo pienso. Divulgar conocimiento, también es más sencillo: comunicarnos con nuestros colegas, y con el público en general. Difícil es investigar, y poco rentable. Hay instituciones que han ido cerrando los centros de investigación, como el INAP de México, porque no es rentable para el presidente de una institución que una investigación dure tres años. Una investigación puede durar hasta siete años. A nadie le conviene hacer un contrato por esos años. En el Informe de Labores nos preguntan que cuánto me tardo para hacer un libro y cómo voy a saber. A veces la investigación termina uno trabajando días sábados y domingos, veinticuatro y veinticinco de diciembre, treinta y uno de diciembre y primero de enero. La investigación no se puede cortar.

Dice el maestro Jean Domenico Majone, *"la implementación como evolución"* porque cuando se implementa se transforma; es un proceso creativo. Yo digo que la investigación es implementación y por lo tanto también es evolución. Cuando está trabajando, investigando, hay un proceso creativo, que con mucha frecuencia nos indica que el camino que seguimos no es el adecuado, y hay que buscar un recoveco o regresar a alguna línea de investigación. El investigar, es un proceso muy complejo. Sin embargo, dentro de la actividad de investigación, con mucha frecuencia dentro de la ciencia se considera más importante el promover el conocimiento acumulado, el conocimiento registrado en libros y en artículos. Y eso es lo que vemos cotidianamente.

Sin embargo, la parte más importante de la ciencia es la investigación, porque es la actividad continua que alimenta precisamente, al conocimiento. Si obviamos la investigación, le quitamos los cimientos.

De modo que es, donde se debe invertir, y lo que se debe preservar.

2 | El comienzo: cómo se inicia un tema de investigación?

Como empezamos a investigar? Una manera de investigar, puede ser considerar los temas necesarios, por ejemplo, el servicio civil de carrera. Es un tema necesario para atenderlo y obtener soluciones al problema.

Para nosotros la paternidad, quién fundó la sociología? Pues Augusto Comte, o probablemente, Henri de Saint Simon, que fue su maestro. Ellos son los fundadores, también han participado, Durkheim, Weber, etc. La economía: Adam Smith. La Ciencia Política: Maquiavelo. Pero, ¿quién fundó la administración pública? Pocos lo conocen. Se nos decía en el aula, cuando yo era estudiante, hace muchos años: fue Taylor, fue Fayol. No puede ser... desde entonces hace treinta años, me dediqué a investigar que no fue Fayol, sino Luis De Bonald.

Cómo se inicia un tema? Porque era necesario, y saber quién era el padre de la administración pública era un tema fundamental. Dos, tenemos pensadores administrativos? Claro, hay muchos. Aquí en Guatemala hay un pensador muy importante: González Saravia. Es un autor que encontró, hasta donde yo me acuerdo, que encontró para México, el maestro Campero, él me regaló una fotocopia de su libro de 1888. No será bueno republicar el libro para los doscientos años de la independencia de Guatemala? No será bueno conmemorar nuestra cultura administrativa? Les he comentado, los colombianos tienen a Florentino González, que es el primer pensador iberoamericano en administración pública, 1840. El primer libro escrito en español en toda la historia. Y no es español el autor, es colombiano. Acabó sus días en Argentina y publicó libros de derecho administrativo, de derecho constitucional, pero su obra magna es Elementos de ciencia administrativa, de 1840. yo tengo, por cierto, un ejemplar original, pero de la segunda edición, de Quito.

Cómo se inicia un tema de investigación? la duda, la curiosidad, el deseo de conocer. Por ejemplo, a través de las declaraciones alguien dice: “los británicos son prácticos”. Uno se pregunta: ¿realmente, serán tan prácticos? Recientemente, terminé un libro, no tan largo, sobre los británicos, y resulta que no son tan prácticos. También tienen cursos, tienen a los más grandes pensadores de la década de los setenta en el mundo. Otro tema interesante que salió por allí fue que los estadistas británicos se formaron en la India en la primera mitad del siglo XIX. Y efectivamente, se formaron en la India, según la información recabada en ese libro que les comento.

Hay otra manera de empezar un tema: la *serendipity*, es decir, el descubrimiento casual. Me voy a una librería de segunda mano y me encuentro con una revista que se llama Ordoliberalismo, es el neoliberalismo alemán. Yo no lo conocía. Sólo lo conocía el maestro Majone, que se quedó un poco inquieto cuando le regalé un libro mío sobre neoliberalismo y venía el Ordoliberalismo. Es que se trata poco el tema... yo me lo encontré en esa librería de segunda mano.

Otro tema: Tecnocracia Inc., es una corporación de gringos de los años treinta que promueven la formación de un Estado donde la materia prima del trabajo es la energía. Me lo encontré y lo saqué de una librería de segunda mano. Me costó menos de un dólar. Así empiezan los temas.

2.1 Temas institucionales

Me piden que haga un libro, por ejemplo, sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores. Hice el libro y cuando lo presenté en dicha Secretaría, me querían matar los diplomáticos. No les pareció que lo hiciera un sujeto ajeno al cuerpo diplomático.

Me piden que haga el libro de la Secretaría de Justicia, que es un organismo de la administración pública que administra al Poder Judicial. Qué tema más fascinante.

Me pidieron que hiciera el libro de la Secretaría de Gobernación, que es una secretaría de políticos. Tiene diez años sin publicarse, pero ya lo voy a publicar.

2.2 Temas TABÚ

"No toques ese tema", como que se tratara de la virginidad de un ser humano (hablo en general). "Son temas que no hay que tratar".

Yo me interesé por hacer una investigación sobre el neoliberalismo y he descubierto cosas interesantes: es una corriente de pensamiento sólida; a los neoliberales no les gusta que les digan neoliberales, si alguien quiere insultar a una persona le dice "neoliberal"... eso no es ciencia; es un libro donde se ventilan los principios del neoliberalismo comenzando por el lugar donde nació, por qué nació y quien lo engendró. Conseguí hasta el libro francés, porque el neoliberalismo nace en septiembre u octubre de 1978, en París. La precipitante es el libro que se llama *La ciudad libre*, conseguí la versión en francés. Y encontramos que sí hay un reaparecer del liberalismo con el nombre de neoliberalismo. Hay quienes dicen que no se llama así, pero sí se llama así. Así le llaman ellos. Pongo la nota entre comillas "sí hay neoliberalismo", y es muy diferente a lo que pensamos.

2.3 Temas Moda

La teoría general de sistemas, cuando yo estudiaba la licenciatura, veíamos eso. Un tema fabuloso, la Cibernética. Norbert Wiener, todo era Cibernética hace cincuenta años.

La nueva gerencia pública, sigue siendo una moda y todo mundo trabaja ese tema, hasta yo.

Y pongo entre signos de interrogación: ¿Gobernancia? ¿gobernanza? Será una moda? Vamos a ver qué ocurre con esto. ¿Por qué hablo de gobernancia y no de *gobernanza*? Porque sigo la propuesta que hace Carlos Fuentes que es un literato de altos vuelos, y de *governance* que viene del inglés la traduce como *gobernancia*. Prefiero seguir la línea de este literato y no la de mis compañeros prehispánicos que siguen la línea de *gobernanza*. Un tema moda sólido. El hecho de que un tema sea moda no significa que sea malo, negativo. Simplemente, es un tema que está en boca de todo el mundo. Alguien diría: “es *conocimiento vulgar*”, sin ofender, porque es del vulgo.

2.4 Temas Retrospectivos

La teoría de los precios de Friedrich Hayek, desarrollada en su libro *Camino a la servidumbre*, está basada en una corriente de pensamiento de la edad media, que se llama el precio justo. Es un tema recuperado. Pero qué les parece el planteamiento de la *mano invisible*, que formula Adam Smith en 1776 y que es un tema recurrente en los economistas.

Dicho sea de paso, en una conferencia, el Dr. Castañeda, que es nuestro director hablaba de Comte, de Saint Simon, de Durkheim, de Weber, y todo mundo decía: “*qué gran sociólogo, qué bien conoce la historia del pensamiento sociológico*”. Luego estaba Fernando Santillán, doctor en filosofía política, alumno de Bobbio, y hablaba de Maquiavelo, de Montesquieu, de Rousseau. Todo mundo decía: “*qué gran politólogo*”. Si yo hubiera hablado de Bonnin hubieran dicho: “*qué terrible arqueólogo*”. Aunque sean las mismas cosas, se ven de diferente manera. Pero creo que esto ya no ocurre.

3 | ¿Dónde se hace la investigación?

Generalmente, investigamos en libros, las revistas no las tocamos, y están más actualizadas que los libros. Hay que revisar y leer las revistas.

El valor de las fuentes: si ustedes toman el libro *El Estado administrativo*, van a tener a mano un libro maravilloso. Libros de De Bonald, importantísimos. Si toman el libro de Jellinek, van a decir qué libro tan insulso, tan falto de categorías, tan falto de trabajo científico. No sirven estos libros? Pues sí, sirven mucho: son libros de contextualización. El valor no es intrínseco, es extrínseco. El libro de Jellinek, es una prueba de que en los años sesenta se estaba forjando la nueva gerencia pública. Él utiliza por ejemplo, los términos: orientación al cliente, mercado, empresariedad. Desecha las categorías de Fayol, e introduce a la economía neoclásica. Y dicen: "Es un libro flojito, flojito", pero se trata de un libro de contexto.

4 | ¿Cuáles son los temas que podemos abordar en el futuro?

Un tema que actualmente está en boca de todos, es el tema de Gobernanza o Gobernancia, es un tema que tiene una gran cantidad de prosélitos y autores que lo van a trabajar.

La cultura administrativa, por qué no hacemos un libro entre Guatemala y México para retratar los tiempos que convivimos como país, que formamos parte del mismo país, y después, cuando Guatemala tuvo la fortuna de independizarse y separarse. Que es un tema que estamos tratando en México. Ustedes van para allá, y ni siquiera por el acento los van a reconocer como guatemaltecos: somos la misma cultura.

También tenemos mucho en común con los colombianos -no por lo que ustedes se imaginan-, toda una cultura que está ligadísima, y hay una gran escuela, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que es una Escuela de lujo.

La práctica, el arte de administrar, no lo hemos explotado. Aquí tenemos a un autor como Maquiavelo, que era un práctico, un diplomático, escribe *El príncipe*, el libro más importante de ciencia política para muchos. Qué hace Maquiavelo? Sublimiza su saber y crea conocimiento que se puede transmitir. Crea una idea. Lo que no hacen los prácticos es crear ideas. No crean, no sistematizan. Yo me he cansado de decirle a algunos políticos y diplomáticos que hagan sus memorias, su biografía administrativa.

La administración judicial, no crean ustedes que nuestra administración pública no es judicial. Los juicios se tardan años. De 2 a 20 años, es la peor administración que existe.

4.1 Un tema nuevo

Yo tengo toda una miscelánea. Un tema puede ser bueno por nuevo, o puede serlo, por viejo. Pero no va a ser bueno, porque es nuevo o porque es viejo. Un tema es bueno, por bueno.

4.2. Los Libros

No le tengan miedo a los Libros, yo sé que le tienen pavor a los libros. Cuando compren uno no se pongan a leerlo luego: disfrútenlo, hojéenlo, apapáchenlo, pasen las páginas, quiéranlo, no lo lean todavía, márquenlo -con amarillo-, quieran su libro. Entonces, van a saber qué tiene el libro por una hojeadita y no les va a faltar leer tres tomos del *Capital* de Marx o dos tomos de Max Weber.

5 | Viendo la página: www.omarguerrero.com

Libros Clásicos

Por ejemplo tenemos el Libro de Von Justin este libro me tardé como diez años en publicarlo. Hay varios libros clásicos en administración pública que eran inaccesibles: por el idioma, por el año en que se editaron. Está el libro de Florentino González. Este lo pueden fotocopiar y no tienen que pagarlo, porque yo pago en mi página de Internet bastantes dólares cada mes.

En la página principal, vemos a Bonnin, que es el Padre de la Administración Pública; aquí tenemos al principio, la versión del Fondo de Cultura Económica, que me costó tres años conseguirla y está agotada, pero ahí la pueden consultar. Luego está De Bonald tenemos la segunda versión de 1886, era inconseguible. Después tenemos el *Compendio* en español, que está completo, y después tenemos la versión de 1834, que, si mal no recuerdo, se publicó en Colombia de manera abreviada.

Ahí pueden consultar los libros clásicos. Esto se me ocurrió, para poder proporcionar apoyo a los estudiantes que no podían conseguir los libros en administración pública. Volviendo a la página principal, en iconografía, libros clásicos, van a encontrar las portadas de los libros de De Bonald en español y en francés. Esto no existía antes.

Si ustedes se atreven, podría mostrar mis libros agotados, si ustedes quieren atreverse a perder el tiempo, pueden leer uno de mis libros. Y los pueden imprimir.

Esta página se me ocurrió para brindarle acceso sobre todo a los estudiantes, pero también para todo el que quiera consultarlos. Para todas las personas tiene una ventaja: verlo y no verlo.

5.1 El Libro

Hay libros extensos y libros intensos; entonces hay que distinguir la extensión de la intensidad de un libro; puede haber un libro de 800 páginas que es extenso pero no denso y un libro de 20 páginas que es muy denso, porque es muy intenso.

Entonces, no se impresionen mucho por el tamaño de los libros, y entiendan y comprendan qué significa la extenuidad y la intensidad.

La intensidad se distingue por la gran cantidad de definiciones, de cuadros, de interpretaciones, de interpolaciones, de extrapolaciones. En una página Max Weber de *Economía y Sociedad*, es un libro extenso e intenso.

La manera de no tenerle miedo a los libros, es poderlos consultar de antemano, hojearlos, quererlos, que es la mejor manera de empezar una investigación, sin tenerle miedo a los muchos libros. Y mucha paciencia, la materia prima de la investigación es la paciencia. Sino, no se puede llegar a culminar.

Recuerden implementación es evolución, investigación es implementación y por tanto, evolución; cuando se investiga se crea, se crea conocimiento. Si no investigamos, no vamos a tener corrientes de pensamiento nuestras y siempre vamos a estar dependiendo de los de allá arriba del Río Bravo, de los gringos, o de los que están más allá del Atlántico, que no tienen un pensamiento mejor que el nuestro. No tienen ahora un pensamiento mejor que el nuestro. Eso se los aseguro.

¡MUCHAS GRACIAS!

CONFERENCIA **2**

**Gobernanza y Gestión
del conocimiento**

Dr. Omar Guerrero

1 | Gobernancia y no gobernanza

Hoy voy a hablarles no de *gobernanza*, sino de *gobernancia*, porque, como sucede cuando se viene de otras experiencias, que no hay acuerdo, incluso con la denominación. Aquí es un problema de una palabrita, de dos palabritas, perdón, de letras, más que de palabras. Yo sigo en la tónica marcada por Carlos Fuentes, un literato mexicano que opta por *gobernancia*, recuerden que son los literatos los que construyen los idiomas. En el caso de Italia, Dante Alighieri, en el caso de España, "*aquel de cuyo nombre no quiero acordarme...*", que escribió Don Quijote de la Mancha. Todos los idiomas son construidos por aquellos que escriben y que lo sistematizan. La otra opción es *gobnanza*, pero yo optaré por *gobernancia*, en atención a la idea que plantea Carlos Fuentes.

El problema de la *gobernancia*, es el siguiente: en principio se trata de un tema actual, y al mismo tiempo, de un tema muy pero muy viejo. Si ustedes leen cualquier texto de ciencia política del pasado, probablemente encuentren que se trata de un problema ya abordado de antemano por algún pensador que, cuando menos lo mencionó. Debo decirles que yo he encontrado un par de definiciones. Una de los años treinta, otra de mil novecientos cincuenta, más o menos. Sin embargo, en el primer caso, sólo es una alusión muy brillante de Charles Merriam, el segundo caso, es una definición muy clara del autor del libro: *Los partidos políticos, los grupos de presión y la política*. La *gobernancia* es un tema de ciencia política, en principio.

En segundo lugar, se trata de un tema de administración pública, ya que se trata de dar capacidad de dirección. O bien, dentro del sistema político, del sistema político parcial, del sistema social y sus componentes.

2 | Gobernancia deriva de gobierno

Gobernancia en realidad, aunque con frecuencia se contrapone con *gobierno*, deriva de *gobierno*. Es una situación en la cual existe *gobierno* y *gobernancia*, por principio, no debemos crear una dicotomía entre *gobierno* y *gobernancia*, porque vamos a malentender el término. Hay cuestiones de matices que no debemos hacer a un lado. Si entendemos que el término fundamental es *gobierno*, y que deriva en términos sucedáneos, pero tiene su propia sustantividad, su definición, su naturaleza, pues entenderemos mejor cómo esta emanación de términos derivados van a tener su propia significación sin

desprenderse de la idea de gobierno, y sobre todo, sin dicotomizar con el gobierno.

Por ejemplo, si uno lee el libro de Maquiavelo, *El Príncipe*, uno se puede percatar de que él habla solamente de gobierno en el sistema político, en el Estado. Es un tratado de gobierno. Pero si uno lee otros autores, por ejemplo, Michel Foucault, uno se puede percatar que hay un conjunto de órdenes de la vida social que tienen sus gobiernos. Foucault menciona el tema de la familia; dentro de la familia hay también un gobierno. En las empresas privadas hay un gobierno. En las diferentes organizaciones existe un gobierno, igual que en las iglesias. Entonces, hay un conjunto de gobiernos.

De ahí que el gran pensador, Charles Merriam, maestro de Laswell –creador de las políticas públicas–, diga: “*hay gobierno en la vida civil y también hay gobierno en las cárceles*”. Es decir, hay gobernabilidad en la vida social, y también hay gobernabilidad en las cárceles. Hay gobernabilidad entre los seres humanos. Dice también lo siguiente: “*hay gobernabilidad en el cielo y en el infierno*”. Y, utiliza el término *governance*. Que dicho sea de paso, el origen del término es francés, que se incorpora al inglés, supongo que con la invasión normanda del siglo XI, del año 1066. Los normandos en todo caso, eran vikingos afrancesados que llevan el idioma y lo hacen oficial en el Reino Unido, a partir de la Edad Media.

Governance es un tema francés que se adopta y se adapta y se conjuga con el alemán que llevan a las islas británicas los anglosajones. De modo que el término *governance*, gobernancia, deriva de gobierno. Igualmente que el término *governmentalidad*, que lo utiliza Foucault para referirse al fenómeno fundamental de la vida política a partir de la formación del Estado moderno. Él dice: “*lo que distingue precisamente al mundo moderno no es la estatalidad, sino la gobernantialidad*”.

Les cuento todo esto, porque a veces nos quedamos con los duelos semánticos y no entramos a los temas de fondo, porque no logramos resolver problemas tan importantes como los semánticos. Por ejemplo, el término *políticas públicas*, en inglés es *polite policy*. Si ustedes lo traducen sería: política política. Entonces, esos problemas semánticos nos retan demasiado, que al rato lo que hacen es confundirnos más todavía en esta serie de cuestiones.

3 | Gobernanza: dos enfoques

Voy a optar por la idea de la gobernanza, según dos enfoques. Debo reconocer que gobernanza no es mi tema. Yo soy profesor de Teoría de la administración pública. Soy abstracto. Se van a dar cuenta cuando hago mis exposiciones, porque yo soy maestro. Soy profesor de carrera. Fui práctico hace cuarenta años, sabía hacer presupuestos, ahora ya no recuerdo nada. Soy maestro de Teoría de la administración pública. Imagínense, ando volando.

Como les decía, voy a abordar el tema desde dos enfoques. Hemos comentado que es un término muy actual y muy viejo. Por lo menos, se remonta más o menos a 1930, con Charles Merriam. El asunto es que la gobernanza, entiendo yo -en algún libro que leí hace algunos años-, toma su origen en la idea de que pueden existir órdenes (*Ordnung*, dicen los alemanes), en los cuales los procesos de dirección no son jerárquicos, no son verticales, sino horizontales. Ponen el caso de las relaciones internacionales, donde los estados tienen los mismos derechos y la misma jerarquía en el orden mundial. En ese sentido, las relaciones internacionales nos hablan de un esquema de gobernanza, porque las relaciones son horizontales. No hay dominio, no hay poder, de unos estados sobre otros, en atención al derecho internacional. Ese es uno de los modelos de la *gobernanza*.

El otro modelo de gobernanza, deriva del mercado. Y este ha sido fundamentalmente el origen de los enfoques de *gobernanza* de hoy en día. El mercado, como ustedes saben muy bien, en el mercado la relación fundamental es entre el proveedor y el cliente y las relaciones son horizontales: uno vende, el otro compra. La manera de intercambiar y de relacionarse, son los precios. Éstos informan al que va a comprar, sobre el producto, sobre los alcances y los usos que éste puede tener. Por lo tanto, la teoría de los precios es la que sustenta la idea del mercado.

Pueden leer ustedes el libro de Hayek que se llama *Camino a la servidumbre*, y verán cómo esa exposición nos lleva a la idea de la teoría de precios o del sistema de precios. Hayek que es un economista muy reconocido, es los principales que han defendido a capa y espada la idea o la *ley de la mano invisible, del intercambio natural*. Ha defendido a Adam Smith, que formuló esta idea, y dice que esto obedece a que no se ha entendido el funcionamiento del mercado. Dice lo siguiente: "es que esto obedece a que hay un sistema de retroalimentación que permite conocer de una manera casi automática los procesos de cambio o de intercambio entre los actores, en el sistema de

precios”. Pero, las relaciones son siempre horizontales. Nunca en un mercado se dan relaciones verticales. Si hay alguien que habla de gobernanza vertical, esto es un contrasentido.

4 | Funcionalidad de la gobernanza

Uno se pregunta: ¿Funciona la gobernanza en todas las organizaciones?

Fijense: el Estado, es un régimen jerárquico. La Iglesia, es un régimen jerárquico (la Iglesia Católica se fundó dentro del Estado, en la época de Constantino, precisamente. En el siglo V es un régimen centralizado. La empresa privada, es una entidad centralizada. Hay un gobierno, según Drucker, dentro de la empresa. Los sindicatos, el primer trabajo de Teoría de las Organizaciones es de Robert Michels, es sobre los partidos políticos socialistas, a los cuales los critica, por centralizados. El ejército, aquí tenemos conspicuos miembros de las fuerzas armadas del país y también de la marina. El ejército, está jerarquizado. Las universidades, también son jerárquicas, a pesar de los mecanismos de consulta colegiados. Yo soy personal de carrera desde hace cuarenta años y a lo mejor somos tan centralizados como el ejército. Es muy centralizada la vida en las universidades.

Yo pregunto ¿cuáles son las organizaciones no centralizadas?

Vamos a buscarlas brevemente. Hayek dice que es a través de la autorregulación. Organizaciones heterónomas que generan su mundo desde el interior. Caramba, ¿cuáles serán esas organizaciones? Porque Hayek, brillante economista, premio Nóbel, no pone en ningún lado ningún ejemplo de esto.

Pero puede haber y debe haber asociaciones de *gobernanza*, donde los lineamientos del orden se basen en consensos. Por lo tanto, no se requiere enseñar a los miembros de la organización a mandar y a obedecer, sino a persuadir y ser persuadidos. El *arte de la política*, pero de la *política sin poder*. Lo que priva en todas esas organizaciones, es un ascendiente basado en el reconocimiento, o basado en cierto tipo de aptitudes que permitan que una persona pueda persuadir a un conjunto de miembros de la organización, y al mismo tiempo, dejarse persuadir por esos miembros de la organización.

Se requieren pues, artes diferentes a las que estamos enseñando ahora en las clases dentro de las instituciones que forman funcionarios públicos, y a los

empleados públicos, en general. Me estoy refiriendo, por ejemplo, a la dialéctica, el arte iniciado por Sócrates en el ágora, y que se forma por personas dialogantes que intentan llegar a una explicación en común. Otra disciplina muy importante, es la retórica. Que no debemos entenderla como el arte de llevar a rutas indebidas a una población ignorante que es manipulable o manipulada. La retórica es una disciplina griega. Era parte de la enseñanza en la Edad Media en el mundo y todavía en México fue enseñada durante la Colonia y hasta el siglo XIX. El arte de convencer y también, la actitud de ser convencido.

Y algo muy importante que va ligado con esto: el argumento. Para poder convencer, hay que tener un argumento que se pueda transmitir. Que se pueda comprender y se pueda seguir.

Hasta me pregunto si no sería también importante que disciplinas como la gramática y otras pudieran aportar.

Estas creo que podrían ser las tónicas o las fórmulas para lograr la sustancia de la *governancia*. No hay poder, no hay autoridad política, entonces debe haber una autoridad académica, moral, por la costumbre. Pero no mediante el uso de la fuerza ni de la coerción.

Implica, por lo tanto, el desarrollo de grandes cualidades de persuasión. Pero aquí hay un problema, y con eso voy a terminar. Como todos nosotros sabemos, las ciencias duras tienen leyes. La Ley de la Gravedad, por ejemplo, si yo tomo esto y lo pongo por aquí, se cae y se va al suelo. Esa es la Ley de la Gravedad. Hay muchas leyes en las ciencias duras. En las ciencias sociales, se han tratado de formular leyes. En economía, por ejemplo, hay varias: la ley de la oferta y la demanda.

5 | El principio de complejidad de la acción conjunta

Quiere decir que en una tarea determinada, mientras más participantes existen, menos condiciones de llegar a un resultado se pueden dar. Incluyendo no sólo al resultado previsto, sino también cualquier tipo de resultado. Entre más participantes en una organización, menos posibilidades existen de ma-

nera automática, de que lleguen a un fin. No digo al fin que se ha previsto. Me refiero a cualquier tipo de fin.

Entonces, un problema que tiene que resolver la *governancia*, es la dificultad de congregar gentes y más gentes. Sin recurrir a mecanismos de autoridad. Sin recurrir a mecanismos de poder.

Más bien, aquí termino no con una reflexión, sino con una conjetura: la *governancia* debe resolver el problema de la congregación de seres humanos que son orientados a algún fin. La direccionalidad dentro del sistema político es la labor de la administración pública. Eso se llama POSDCORB. El POSDCORB de Gulick, una formulación conceptual que hizo en 1977 y se refiere precisamente al arte que ahora llamamos *governancia*.

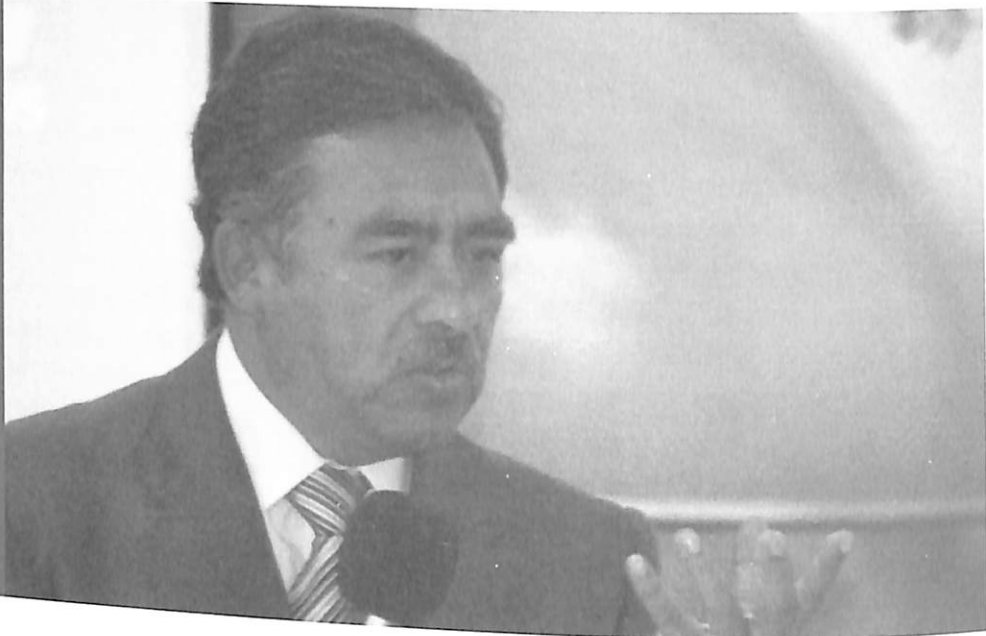
6 | ¿Qué es el administrador público?

¿Cuál es la tarea? ¿cómo se define al administrador público? A White en 1926 le preguntan ¿qué es el administrador público? Él dice: "*administrador público es quien dirige y coordina a otros*". ¿en qué consiste el trabajo del administrador público? En hacer que otros hagan.

Hay en la administración pública versiones de antaño donde se resuelve el problema de la *governancia* interna. Ahora, si nos remitimos a la *governancia* del sistema político, entonces, ¿cuál es la labor del gobierno?, sino dirigir a la sociedad. La palabra griega *kybernetiké*, la "*ciencia de la conducción del barco*", "*la ciencia del conductor de la nave*". Así se refiere al arte para llevar el timonel que lleva el barco. Somos expertos en el tema de llevar a feliz puerto el barco. Aplicado al gobierno, se refiere a la conducción de la sociedad. Entonces, también está resuelto el tema de la *governancia* externa a través del principio de la cibernética.

Con esto casi termino, porque quiero concluir en que la *governancia* es un problema de la ciencia política, pero paradójicamente, la ciencia política tiene como tema central el poder, y en la *governanza* no hay poder, porque si hay poder no es *governanza*, es gobierno. Ahí se los dejo para que lo estudien quienes tengan tesis de maestría que terminar.

GRACIAS.



Dr. Roberto Moreno Espinoza

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-, con Maestría en Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctorado en Administración Pública en la UNAM. Se ha desempeñado como profesor de asignatura de los cursos Teoría de la Administración Pública I y II, Administración y Gobierno Municipal, y Políticas Públicas. Tiene una experiencia de veinticinco años dedicados a la docencia en educación superior. Ha sido profesor invitado en quince universidades nacionales y cuatro universidades extranjeras. Ha publicado cuatro libros, cuarenta artículos y diversos ensayos. Las líneas de investigación en las que se ha especializado son: Teoría de la administración pública; Administración estatal y municipal; y Servicio Público de Carrera.

CONFERENCIA

3

Gestión del Conocimiento en la Administración Pública

Dr. Roberto Moreno

Tengan todos un buen día. Nos reúne ahora la posibilidad de intercambiar puntos de vista, ideas, planteamientos, con relación a la gestión del conocimiento, y desde luego, hacer referencia a nuestro campo, la administración pública.

Tradicionalmente nuestros regímenes políticos que todos seguramente padecimos, fueron profundamente autoritarios, profundamente centralizados, y que inclusive en muchas regiones del Oriente y del Caribe fueron de corte militarista. Pues definitivamente, esto hacía que se le prestara más atención a la parte central, federal de los países, en el mejor de los casos.

También tenemos que considerar de manera creciente, a la par de nuestros modelos de administración y modelos de gestión, el ámbito original y local. Esto no puede ser de otra manera, porque ya en el ámbito de la globalización, éstos se amplían. Es el problema de la *glocalización*: la mayor parte de las localidades, la mayor parte de las comunidades buscamos afianzar nuestras propias identidades. Y no solamente en términos simbólicos.

En la actualidad, las administraciones públicas tienen que estar debidamente preparadas, y no sólo para atender contingencias. Enfrentar la contingencia, movilizar a la sociedad, establecer los vínculos, tener una gestión en lo internacional, desencadenar la correlación internacional. En fin, son una serie de exigencias que hoy enfrenta la Administración Pública. Por tal motivo, todo esto lo tenemos que respaldar y fundamentar por medio de la investigación.

La investigación en la Administración Pública, me parece que hoy podemos destacar sin la menor duda, que es más necesaria que nunca; si hemos llevado algún tipo de investigación ahora tenemos que incrementar nuestras capacidades para también fortalecer la investigación, conocernos más, diseñar nuevas metodologías, nuevos esquemas de gestión de la participación social, de la participación del ciudadano; hoy haremos una referencia breve también a la Nueva Gobernanza y cómo en ésta, el papel de la sociedad y del gobierno es fundamental. La corresponsabilidad es uno de los aspectos fundamentales que hay que estar atendiendo de manera central.

Vamos a hacer algunas reflexiones para plantear algunas ideas en torno a la Gestión del Conocimiento y yo partiría con la siguiente reflexión: las generaciones actuales somos herederas de un conocimiento universal acumulado realmente impresionante. A nuestra generación le toca acceder a conocimientos que quizá generaciones que nos precedieron tuvieron mayores complicaciones de acceder. Ese conocimiento universal que desde la Biblioteca de Alejandría se presentaba ya la necesidad de reunir el conocimiento, de procesarlo y sistematizarlo. Pero había que trasladarse a Alejandría para poder entrar, seguramente, a los tesoros del conocimiento de la época.

Todavía no hace mucho, la única manera que tenía nuestra generación de acceder al conocimiento universal era asistiendo a las bibliotecas. No disponíamos de los procesadores, ni de ordenadores personales para poder trasladarnos a la Biblioteca de París, a la Biblioteca del Congreso Nacional de Estados Unidos, a las bases de datos de la Universidad Nacional Autónoma de México, a las bases de datos del Gobierno guatemalteco y de las universidades guatemaltecas, etc. Sino que había que trasladarse físicamente al lugar, hacer trabajo de archivo, se decía que había que ser *"rata de biblioteca"*.

Teníamos que trabajar en máquinas eléctricas o mecánicas; hoy, efectivamente el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, aplicadas al conocimiento, los ordenadores, que nos permiten recuperar volúmenes amplios de información a cualquier distancia en donde ésta se encuentre. Podemos comprar libros a través de Internet, acceder a diversas fuentes.

Sobre el empleo, la utilización de los índices. Hoy encontramos varios índices en inglés y en español, por ejemplo, cito el caso de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (*Redalyc*), que promueve la Universidad Autónoma del Estado de México, y que actualmente tiene catalogadas alrededor de seiscientas revistas en el área de las ciencias sociales y algunas otras, pero fundamentalmente, ciencias sociales y las ciencias administrativas de la gestión, en texto completo. Hoy podemos acceder y encontrar revistas venezolanas, guatemaltecas, perua-

nas, brasileñas, mexicanas, etc.; sobre nuestras materias a donde acceder y podemos recuperar textos completos, imprimir revistas completas; incluso podríamos tener acceso a todos los números de las seiscientas revistas y guardarlas, si ese fuera el caso. Todo esto ha contribuido a expandir las condiciones para realizar investigación.

Hoy podemos guardar en nuestras computadoras, fichas, trabajos, y toda otra serie de situaciones, o ponerla en la estratósfera, en páginas, en blog's, en portales, en observatorios, diversos asuntos que nos competen e interesan. Podemos abrir nuestra propia página para compartir nuestras investigaciones, reflexiones; hoy estamos en condiciones de establecer redes de conocimiento bastante significativas. Eso incrementa incluso, nuestras propias responsabilidades, porque esta es la primera generación que dispone de ese tipo elementos y herramientas para poder realmente hacer investigación básica y aplicada.

Las Ciencias de la Función Pública, hoy estamos al tanto del estudio de la Administración Pública desde lo que fue el antiguo régimen, que fue la época del Estado absolutista, época en la que se produjeron obras de un alto calibre, que recrean diversos asuntos relacionados con el quehacer de la administración pública. Inclusive, hay un documento que trabajó el Dr Guerrero, que recrea cómo en la India, en el siglo IV se desarrollaban elementos de administración pública, como actividades de gestión.

Entonces este tipo de aspectos nos permite afirmar que la Administración Pública tiene una riqueza amplia que se expresa en el cameralismo (las ciencias de la policía), las aportaciones de la ciencia de la administración antes del estallamiento de la revolución francesa y después de ésta. Los clásicos de la administración pública, que hicieron en su momento, una lectura muy atinada de sus tiempos.

Aquí no puedo dejar de hacer referencia al francés Juan Bautista Bonald y cómo a finales del Siglo XVIII e inicios del Siglo XIX tuvo el escenario histórico que le permitió hacer una lectura desde la administración y fundó esa disciplina a través de una práctica, de toda una investigación, de plasmar por escrito sus apreciaciones. Cómo su obra trasciende los tiempos y

hasta la fecha son documentos de alto calibre para recrear los momentos fundamentales de nuestra disciplina social que es la propia Administración Pública y que nos permite afirmar que efectivamente, la podemos concebir como ciencia, como práctica, como un arte. No dudemos que es una ciencia con su estatuto absolutamente demostrable.

Las tecnologías de la información y la comunicación los medios de almacenamiento, recuperación y procesamiento de información, que ahora podemos incrementar, acelerar. Podemos ir integrando equipos de investigación; hoy incluso, las instituciones de educación superior, estimulan mucho la creación y formación de grupos de investigación que permitan ir generando sinergias que a todos beneficien y que nos permitan gestionar el conocimiento, de acuerdo a la materia o disciplina que cultivemos.

Esos grupos de investigación se podrán implementar entre treinta instituciones y hacerlos interinstitucionales, en un plano nacional, regional, o internacional, si las condiciones lo permiten y esto se va a ir potenciando. Las nuevas generaciones, que les llamamos "*generaciones digitales*", en esto son algo especial. En nuestras generaciones todavía podemos hablar que existe "*una brecha digital*", "*un analfabetismo digital*". Sin embargo, las nuevas generaciones tienen toda una riqueza en esa perspectiva y están aprovechándola.

Vamos a ver algunas ideas sobre Gestión del Conocimiento en la Administración Pública.

Peter Drucker en su libro *La sociedad postindustrial* planteaba algunas cuestiones que hoy quizá nos parecen un tanto obvias. Dice: "*el medio de producción -para usar la expresión de los economistas-, ya no es el capital, ni son los recursos naturales, ni la tierra ni el trabajo, es y será el conocimiento*".

El conocimiento, habrá que asociarlo obviamente, al trabajo intelectual. Es decir, se hace conocimiento, ¿cómo estamos procesándolo?, ¿cómo lo estamos aplicando a nuestras necesidades cotidianas?, ¿en el desarrollo de nuestro objeto de estudio? En alguna línea, por ejemplo, recientemente es-

tuve en uno de los estados mexicanos, en el área de la Laguna, en Torreón, Coahuila, y el director del Consejo de Ciencia y Tecnología local, una de las inquietudes que manifestó cuando se refirió a los nuevos empresarios: *"aprovechen las 400,000 patentes que son libres. Ahorita tenemos consignadas alrededor de 400,000 patentes que son libres y que pueden ser aplicadas a pequeñas, medianas y micro empresas. Pero primero conozcanlas y sepan que no tienen que pagar regalías, ni patentes, ni marcas. Están libres y cualquiera las puede utilizar y aplicar"*.

Igual podríamos decir nosotros: *"hay muchísimo conocimiento en nuestra materia que está disponible y que habrá que aprovechar"*. Los libros agotados del Dr. Guerrero, hoy están libres. Ustedes pueden entrar a su página y bajar el texto completo. Los clásicos de Omar Guerrero, están libres para poder acceder a su literatura.

Este tipo de elementos no me parecen ninguna exageración. El conocimiento, como dicen los estudiosos del recurso humano: *"los recursos materiales, financieros, etc, son finitos. El recurso humano, es infinito"*. No hay un límite, no podemos poner un hasta aquí, el recurso humano puede ir más allá; y si se conecta y se intercambia, todavía se puede ir más allá. Entonces, estamos en la edad de las sinergias. Hay que generar sinergias a través del intercambio y de las redes de conocimiento.

Algunas ideas adicionales que van por esa vía: *"El valor se crea hoy por la productividad y por la innovación"*. Ambas aplicaciones del conocimiento al trabajo. Los grupos sociales dominantes de la sociedad del conocimiento serán los trabajadores del conocimiento: ejecutivos instruidos que saben aplicar su conocimiento a usos productivos. Efectivamente, todos podemos ser trabajadores del conocimiento. Hoy tenemos generaciones jóvenes que captan la idea muy pronto y empiezan a generar ideas. Hay infantes que saben cómo funcionan las aplicaciones de un ordenador. Hay quienes hasta musicalizan sus programas, los adornan, les ponen imágenes, etc. Cada uno conoce su materia y sabe cómo puede ir desarrollando sus aspectos en materia de gestión del conocimiento.

Los trabajadores del conocimiento, o para decirlo en términos más espe-

cíficos, los poseedores del conocimiento, situados en condiciones y con las habilidades necesarias para aplicarlo, son propietarios de sus propios medios de producción. Desde esta perspectiva, los recursos humanos, el personal, al servicio de las organizaciones, altamente formados y profesionalizados, constituyen un recurso de muy alto valor.

Drucker, refiriéndose a la sociedad postcapitalista, señala: *“el reto económico de la sociedad postcapitalista, será, en consecuencia, la productividad del trabajo y el trabajador del conocimiento.”* Uno puede efectivamente, ser el propietario de sus medios de producción en la medida en que se profundiza en determinados campos, se va transformando. Pero es el recurso más valioso de las instituciones. Incluso, la moderna gestión de recursos humanos, implica no sólo captar al personal con el perfil adecuado, sino también, cómo desarrollarlo, potenciarlo y empoderarlo científicamente, y después, cómo conservarlo. Porque una vez que el trabajador del conocimiento se va calificando, obviamente, como se dice comercialmente hablando, se va cotizando.

Un concepto importante: *“La Gestión del Conocimiento es el conjunto de procesos y sistemas que permiten que el capital intelectual de una organización aumente en forma significativa mediante la gestión de sus capacidades, para resolver los problemas de forma eficiente. Con el objetivo de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo.”*

Gestionar el conocimiento significaría *“la gestión de todos los activos intangibles que aportan valor a la organización en el momento de conseguir capacidades o competencias iniciales y distintivas.”*

Podemos encontrar diversos conceptos e ideas sobre la gestión del conocimiento, pero me parece que lo que tenemos en juego con la cuestión de la gestión del conocimiento, en los programas de formación, de capacitación, de postgrados, definitivamente, nos tendrán que ir dirigiendo hacia las metas y objetivos que nos proponemos y que será el mejoramiento de nuestras instituciones, su fortalecimiento, y desde allí aportar elementos para la calidad de vida de nuestras respectivas sociedades.

Actualmente me desempeño en una institución de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, en el Campus Ameca Meca y organizamos el *"Congreso Internacional sobre Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo"* logrando la participación de catorce instituciones y dependencias centrales del gobierno federal. Trabajamos los siguientes temas: la importancia del municipio en el entorno internacional; la importancia de la profesionalización en el espacio municipal; la participación social y ciudadana, políticas públicas locales y desarrollo sustentable; gobierno y administración electrónicos; transparencia y rendición de cuentas; promoción y perspectivas de los derechos humanos en los gobiernos locales; y la innovación gubernamental.

En torno a ello, nos reunimos tres días para debatir, discutir y comentar, asuntos que son realmente de nuestro interés y que vale la pena ampliar y enriquecer a través de un intercambio.

También, les quiero compartir una serie de experiencias exitosas que hemos tenido en México. En el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, reunimos esfuerzos para armar un curso de actualización sobre *"Democracia y gestión pública en México"*. Queremos estar debatiendo sobre los problemas y recovecos de la democracia, en relación con el vínculo que tiene con la administración y gestión públicas. Esto lo trabajamos en televisión abierta en Canal 22, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, que a través del Canal 16 tiene cobertura continental. Y, de manera paralela, el programa se transmite por Internet. De manera que cuando se realiza, se está transmitiendo a nivel mundial.

Debatimos sobre estos aspectos: *"Avances, logros y momentos de la democracia en México"*. Cómo vamos, cómo avanzamos y retrocedemos. *"Democracia y partidos políticos: un balance del desempeño partidista"*; el PRI y todos los partidos, están muy desacreditados, pero hacen su labor, ya tenemos sistema de partidos. Antes de la reforma política, en México ya todos sabíamos quién iba a ganar una elección. Ahora esto no es posible, porque ya tenemos un sistema de partidos y hay por lo menos tres

partidos fuertes que tienen posibilidades de llegar al poder.

"Democracia e instituciones autónomas", el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Hoy, los aspectos fundamentales contemporáneos los gestionan y administran organismos autónomos. Esto es algo sui generis en México. De los asuntos y procesos electorales, se encarga el Instituto Federal Electoral; aspectos de promoción y preservación de los derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el sistema nacional de información, lo gestiona otro organismo autónomo que es el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI); la política monetaria, el Banco de México; la rendición de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación. Todos estos son organismos sui generis para México, que tenemos que ir estudiando cómo se comportan. La mayoría tiene cuadros altamente profesionalizados.

Les comento rápidamente, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral tiene más de dos mil cuadros dentro del Servicio Profesional Electoral. Cada uno de ellos tiene que cursar cuatro áreas: ético-institucional, administrativo-gerencial, técnico-instrumental y jurídico-política. Cada una de ellas, tiene tres fases: inicial, intermedia y avanzada. Y cada fase tiene tres módulos. Esto quiere decir, que un miembro del Servicio Profesional Electoral cuando termina su programa, ha cursado treinta y seis módulos. Significa que efectivamente hay un proceso de profesionalización. Pero aunque concluyan todos los módulos, tienen constantemente actividades de actualización.

Este programa tuvo un reconocimiento de parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), porque las instancias del propio Instituto Federal Electoral, solicitaron que éste se reconociera como una especialización. La SEP revisó los materiales de apoyo y la currícula y le dio el reconocimiento, no como especialización, sino como maestría. El trabajo estaba tan bien planteado que les autorizaron algo superior a lo que habían solicitado. Claro que tuvieron que definir bien las líneas de investigación. Los que tienen el título de licenciatura pueden optar por la maestría y hacer un trabajo de investigación. Una vez que terminan, se les da el grado de Maestros en Procesos e Instituciones Electorales. Se trata de un caso prototipo en México, porque

hay un proceso de formación y de gestión del conocimiento en la profesionalización del servidor público.

Otros temas que debatimos son: *"Gestión pública; democracia y marketing político; medios de comunicación; desigualdad social; transparencia y medios de combate; entre otros"*.

Eduardo Ruiz Contardo hace una reflexión interesante sobre la política exterior de Chile. El servicio exterior chileno ha incrementado sus agregadurías comerciales para fomentar los productos de la economía chilena, porque por mucho que haya grandes empresas, no tienen la posibilidad de tener representación en todos los países, pero el Estado chileno, sí. Eso lo podríamos hacer todos, pero no lo hemos hecho. Se trata de saber cómo se aprovechan las oportunidades.

La importancia de toda esta reflexión es que en relación con la gestión del conocimiento en la época actual, con todos los medios electrónicos con los que se dispone, nos permite versatilizar, diversificar, incrementar, acceder y debatir, sobre muchos problemas que nos son comunes.

MUCHAS GRACIAS.

CONFERENCIA

4

De la Administración Pública a la Acción Pública y la Gobernanza

Dr. Roberto Moreno

Quiero compartir con ustedes en esta oportunidad, la intervención que he titulado: "*De la administración pública a la acción pública y la gobernanza*".

Me parece que hablar de la *gobernanza* es uno de los grandes temas de nuestro tiempo, de los grandes asuntos de nuestro tiempo. Considero también como un asunto obligado, hacer una lectura detenida de lo que está sucediendo en nuestros países y de cómo efectivamente, estamos pasando de lo que es la administración pública, como telón de fondo, hacia diversos procesos que tienen que ver con la acción pública y, finalmente también, con la *gobernanza* moderna.

¿Por qué hago referencia a ello? Porque mi intervención tiene como base tres tesis. La primera, tendría que ver con lo que tradicionalmente planteamos como la división entre el Estado y la sociedad, la dicotomía Estado-sociedad. Esta dicotomía actualmente tiende a diluirse cada vez más. Esto quiere decir que cada vez encontramos una mayor intersección entre el Estado y la sociedad. Si en algún momento estuvieron separadas, como dos conjuntos ajenos, ahora la intersección entre éstos es cada vez más amplia.

De aquí se estaría desprendiendo una siguiente tesis que tiene que ver también con algunos planteamientos -como ya muy bien destacaba Omar Guerrero-, de carácter político y otros directamente vinculados con procesos que vivimos cotidianamente y que los identificamos con lo que es tradicionalmente la democracia representativa y con una democracia participativa. Tradicionalmente, nos hemos venido desenvolviendo en una democracia que todos conocemos como una democracia básicamente representativa, en donde los partidos políticos tienen una participación fundamental. Sin embargo, estamos transitando de la democracia representativa a una democracia cada vez más participativa.

Otra tesis, que me parece fundamental para podernos explicar la nueva gobernanza, tendría que ver con los procesos de democratización que vivimos en la región. En Guatemala, ustedes han vivido su proceso de democratización, desde hace ya algunos años.

En México, sacaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de Los Pinos. No sabemos si para bien o para mal. La historia seguirá evaluando realmente qué está pasando en países como México, pero en toda la región se fueron dando ese tipo de procesos de pluralización. Pero, paralelamente a los aspectos propiamente político-electorales, sí se fue dando una mayor pauta, una mayor cabida a las libertades individuales, a reivindicar el derecho a la diferencia.

Se empezaron a desencadenar toda una serie de cambios que podemos identificar efectivamente, con una trayectoria por un sistema más democrático. La sociedad civil empezó a organizarse de una diferente manera, en lo que todos conocemos como las organizaciones no gubernamentales, organizaciones del tercer sector, organizaciones no lucrativas, organizaciones políticas, incluso organizaciones político-religiosas.

Todo este tipo de situaciones nos empezó a dar la pauta para ver cómo las organizaciones de la sociedad civil empezaron a interesarse por los asuntos públicos. Tan es así, que estudiosos del fenómeno, como Boseman, hacen un planteamiento que sintetiza muy bien este proceso: *"algunas organizaciones son gubernamentales, todas las organizaciones son públicas"*. ¿A qué se refiere cuando menciona esto? Se refiere a ese proceso, a esa parte de intersección entre el Estado y la sociedad. Algunas de las organizaciones que aparecen allí son gubernamentales por que son instituciones del Estado, pero otras organizaciones son de la sociedad civil que se están interesando y que están asumiendo y que están atendiendo asuntos públicos: derechos humanos, asuntos ambientales, asuntos de la sustentabilidad, reivindicación de los derechos indígenas, de una sociedad más plural, de una sociedad más pluriétnica, y otra serie de reivindicaciones.

Ahí es en donde empezamos a ver, cómo efectivamente a la acción gubernamental se va añadiendo la acción social, y aquí en lo que yo les planteaba al inicio de mi intervención, estaríamos viendo cómo efectivamente estamos pasando hacia una *acción pública*. Entendiendo a la *acción pública* como la sumatoria de la acción gubernamental más la acción social. Entendiendo la acción social como el quehacer de las organizaciones no gubernamentales, del tercer sector, de las organizaciones no lucrativas.

Tenemos esa sumatoria que da como resultado la acción pública y vamos viendo cómo en nuestras sociedades se va tendiendo hacia una *nueva gobernanza* -y aquí les planteo uno de los conceptos de una autora muy reconocida que es *Renate Maintz*-, cuando *Maintz* hace alguna consideración sobre la nueva gobernanza señala que en ésta hay actores públicos y privados, actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan en la formulación, en la implementación y en la evaluación de la política pública.

De esa cuenta, acción pública, política pública y nueva gobernanza de alguna forma nos van estableciendo y explicando una de las grandes tendencias de nuestro tiempo en la atención a los asuntos públicos. Ya los gobiernos o las administraciones públicas no están solos, sino que van acompañados del quehacer, actividad y acción, de las organizaciones no gubernamentales u organizaciones del tercer sector.

Jean Claude Toennig señala que hoy una de las acciones más relevantes de la administración pública es, fortalecer y apoyar aquellas organizaciones de la sociedad civil que están haciendo bien las cosas. Si la sociedad civil está haciendo bien las cosas, la administración pública para legitimarse y para poder seguir haciendo su labor tendría que darles todas las posibilidades de seguir realmente desarrollando una labor conjunta. Quiere decir pues que la nueva acción pública y la nueva gobernanza se caracteriza por la *corresponsabilidad*.

La *corresponsabilidad* tanto de las organizaciones gubernamentales como de las no gubernamentales para atender los asuntos públicos, para participar en la hechura de la política, en la implementación de la política y también en la evaluación de la política, con el objeto de que se vaya impulsando también una cultura de la evaluación.

Este tipo de situaciones considero que están claramente establecidas en lo que hoy es la *nueva gobernanza* y por eso les mencionaba que me parece que es una de las grandes tendencias de nuestro tiempo y que estamos obligados a hacer una lectura lo más atinada para ver

hacia dónde se están orientado nuestras sociedades, nuestros estados y la acción de nuestras administraciones públicas.

Finalmente, quiero llamar la atención sobre la importancia de considerar que en la nueva gobernabilidad, en la nueva gobernanza, tenemos muchos retos, entre ellos, el multiculturalismo. Que es un aspecto clave en los casos de sociedades como la guatemalteca, como la mexicana y otras latinoamericanas. El multiculturalismo es un elemento fundamental que también tiene que ser considerado en la *nueva gobernanza*. La diferencia no excluyente, fomentar el capital social fomentar la convivencia democrática son retos y quehaceres de los que tenemos que ocuparnos. Fomentar capital social, capital académico, capital humano son hoy cuestiones que tenemos que ocuparnos de ellas.

MUCHAS GRACIAS.



www.inap.gob.gt

Boulevard Los Próceres 16-40, Zona 10
Ciudad de Guatemala, Centro América
PBX: 2419 8181

