

CAPÍTULO 3.

NECESIDAD DE REPENSAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 3.

NECESIDAD DE REPENSAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Repensar la Ciencia de la Administración Pública no es un ejercicio reciente, ni novedoso, pues como ciencia ha sido sometida a un juicio constante. Como ha sido mencionado, desde hace muchos años se ha cuestionado su carácter científico, su independencia disciplinaria y su utilidad. Las reacciones a tales planteamientos han sido diversas. Hay quienes defienden la científicidad de la disciplina y quienes desde hace décadas anunciaron su desaparición.

No se trata de plantear nuevos enfoques o una doctrina novedosa en esta materia, dado que la Administración Pública ya se ha repensado; la propuesta es repensar la Ciencia de la Administración.

La crisis de creatividad que enfrenta ha sido reconocida incluso por Omar Guerrero quien señala que la crisis de identidad de la Administración Pública es una crisis de creatividad.

La administración pública como campo del saber es una de las ciencias sociales con menor grado de reconocimiento epistemológico, merced al tardío desarrollo de sus principios, a pesar de la antigüedad de su literatura. Ésta misma comprendió originalmente un volumen muy vasto de documentación oficial de enorme valor para la investigación, así como de materiales preparados expresamente para sistematizar y metodizar el desempeño de los servidores públicos¹⁹².

Las ideas son un capítulo faltante en la Ciencia de la Administración Pública, así como en la historia en general, pues hay un vacío al lado de las ideas políticas y económicas; todavía no se prepara un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público.

Desde sus inicios, la administración pública se ha enfrentado con dificultades como el hecho de no poder adelantarse a su tiempo para prever las consecuencias últimas de los actos administrativos. Valdría la pena preguntarse si en algún momento se lo propuso.

¹⁹² Cfr. Guerrero, Omar, *Casualidad y desarrollo de las ideas administrativas*. Revista IAPEM, México, IAPEM, 2013, pp. 11-28.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Ante tal situación, se ha reconocido la problemática y se han realizado esfuerzos importantes de análisis y discusión sobre los retos de la ciencia de la AP, como es el caso de las conferencias Minnowbrook, entre otras. Ejercicios de esta naturaleza ponen de manifiesto la urgencia de repensar la Administración Pública en un contexto de cambios constantes y presiones políticas, económicas y sociales.

José Juan Sánchez González¹⁹³ realiza un análisis histórico de las críticas que se han hecho a la ciencia de la Administración Pública y destaca los planteamientos de Frederick Mosher, quien sostuvo que la Administración Pública “era más bien una área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente”. Más tarde, Herbert Simon cuestionó el carácter científico de la Administración Pública, pues pensaba que sus principios eran sólo “proverbios”. Para 1965, R.S. Parker ya hablaba del fin de la ciencia de la Administración por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva. Algunos otros autores también han planteado la “crisis de identidad” de esta disciplina, entre los que destacan Vincent Ostrom, Osborne y Gaebler y Barzelay, quien habla de la necesidad de adoptar un paradigma postburocrático.

El gobierno y la administración pública enfrentan problemas más complejos, diversos, fragmentados, conectados, con recursos más escasos y sociedades más informadas y participativas con herramientas para hacer valer sus derechos. La demanda por resultados inmediatos por parte de la población y la tecnificación y especialización del actuar gubernamental hacen que el trabajo de la administración pública sea cada vez más difícil.

La Ciencia de la Administración Pública es el instrumento intelectual y científico para resolver problemas públicos; formar y capacitar servidores públicos y fortalecer las capacidades públicas y gubernamentales. La administración pública requiere el desarrollo de una Ciencia de la Administración acorde a estas necesidades. La práctica en materia de asuntos públicos se ha adelantado a la investigación y la teoría.

La Administración Pública ha estado operando sin el beneficio de una teoría moderna desde hace bastante tiempo. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones. Actúa como

¹⁹³ Sánchez González, *Historia...*, op. cit., 2009b, pp. 6-7.

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

una barrera para abordar asuntos complejos y encontrar soluciones prácticas complejos del mundo actual, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno.¹⁹⁴

Esto hace necesario que el gobierno y la Administración Pública cuenten con un entendimiento profundo, con mayor claridad conceptual y con herramientas y tecnologías adecuadas y pertinentes para enfrentar estos retos. El desempeño del gobierno, como de cualquier otra actividad, está determinado por el conocimiento, herramientas, habilidades y capacidades para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

La Administración Pública sólo puede ser competente si cuenta con funcionarios y personal preparado. La profesionalización, el mérito, criterios objetivos en la selección y la inversión en el desarrollo de capacidades, constituyen la contratesis de una visión patrimonialista de lo público, la improvisación y las ocurrencias.

El conocimiento, la posibilidad de entender la realidad y crear soluciones, así como las capacidades y habilidades de los servidores públicos son un activo fundamental para la construcción de capacidades públicas y capacidad de gobernar y por lo tanto contribuyen a la eficacia del Estado en un entorno democrático. Este desarrollo de habilidades y capacidades parte de una formación específica y un cuerpo de conocimiento sistemático, congruente y con una orientación pragmática.

La Ciencia de la Administración Pública no está generando las herramientas que el gobierno, los servidores públicos y los ciudadanos requieren en este momento histórico. Esta investigación busca proponer algunas respuestas basadas en el conocimiento y condiciones actuales, de ahí la pertinencia de preguntarse: **¿La Ciencia de la Administración Pública está mejorando y desarrollando las capacidades públicas y de gobernar que se requieren para enfrentar los problemas del siglo xxi?**

¹⁹⁴ Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century*, Canadá, McGill /Queen's University Press, 2011. Citado en Revista Repensar la Administración Pública, *Revista LAPEM*, número. 83 (septiembre-diciembre, 2012), p. 45.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Lo que nos lleva a las preguntas que Kuhn plantea: ¿Por qué mi campo de estudio no progresa como lo hace, por ejemplo, la física? ¿Qué cambios de técnicas o métodos o ideología le permitirían hacerlo? Para avanzar la Ciencia de la Administración Pública está obligada a repensarse y reorientar sus trabajos.

La Ciencia de la Administración Pública debe repensarse, no únicamente a partir de su herencia, sino de su potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública y la capacidad de gobernar. El Estado, el gobierno y los ciudadanos requieren la construcción de un cuerpo de conocimientos sólidos, pero sobre todo útiles para atender los asuntos públicos.

Ahora bien, los principios heredados del modelo clásico de la Administración Pública (la primacía del Estado de Derecho, un compromiso con el servicio público, la preocupación por la eficiencia en la prestación de los servicios y de probidad en el uso de los fondos públicos) son principios sólidos para la Administración Pública moderna, pero no son suficientes. Siguiendo a Bourgon,¹⁹⁵ la prueba de una teoría fuerte no es sólo su capacidad de resistencia, sino su capacidad de recuperación, que implica la habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas. De ahí que la autora destaque que esta disciplina requiere integrar los principios heredados del pasado, las lecciones aprendidas en los últimos treinta años y los imperativos de servir en el siglo XXI.

Las escuelas de administración pública y política pública deben ofrecer a los futuros administradores públicos una mejor educación y preparación en estos procesos. Estas aptitudes son esenciales para un funcionamiento efectivo en las nuevas estructuras de la gobernanza¹⁹⁶.

Repensar la administración conlleva una doble mirada: retrospectiva y prospectiva. Dar un vistazo hacia el pasado: sobre la forma en que ha evolucionado en los diferentes estadios de desarrollo histórico y, en segundo lugar, mirar hacia el futuro: ¿Cómo pretendemos que sea la Administración

¹⁹⁵ Bourgon, *A New...*, *op. cit.*, 2011, p. 46.

¹⁹⁶ Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatnchi & Rosemary O'Leary, "The new governance: practices and processes for stakeholders and citizen participation in the work of government". *Public Administration Review*, 2005. Pan Suk Kim, "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno", *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, número 2, II Semestre de 2007, p. 528.

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

Pública en el futuro? ¿Con qué herramientas debe contar para ser útil? ¿Cómo garantizar un mayor acercamiento con la sociedad y que éste sea generador de confianza? Estas son algunas cuestiones que deben ser puestas en la mesa de debate.

Asimismo, resulta clave tener en consideración que en la actualidad y dado el estado de cosas de la Administración Pública mexicana, “uno de los cambios significativos en los gobiernos es que la amplitud de su aparato administrativo ya no crecerá”,¹⁹⁷ como se observó en el Estado de bienestar.

El papel del gobierno en esta nueva etapa se ha replanteado, así como el de los actores privados, ya que éstos “esperan que el Gobierno desempeñe un papel fundamental en la estabilidad financiera, en las infraestructuras y en la reducción de la pobreza y las desigualdades”.¹⁹⁸

El redimensionamiento del Estado y su rol protagónico por lo que respecta a atender las demandas sociales se modificó a los requerimientos de un Estado mínimo que *mutatis mutandis* sería el garante de la paz pública y de las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vida social. De acuerdo a un documento elaborado por UNPAN (*United Nations Public Administration Network*), “repensar la Administración Pública requiere tener presente:

- a) El cambiante rol del Estado;
- b) Las tendencias hacia la democratización;
- c) La naturaleza cambiante de la gestión de políticas públicas;
- d) Las muchas voces de los procesos de políticas, y
- e) El uso imperativo de las tecnologías de la información¹⁹⁹.”

Repensar la Administración Pública invita a un proceso de reflexión y análisis sobre la realidad actual y la intensificación de las relaciones entre el Estado —el Gobierno, principalmente— y los demás actores sociales. Desde la década de 1980 se ha dado un proceso de redimensionamiento del Estado, un adelgazamiento que fue el resultado de procesos de privatización y

¹⁹⁷ Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹⁹⁸ *Ídem*.

¹⁹⁹ www.unpan.org *Rethinking Public Administration: an Overview*, Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs, p. 4.

Luis Humberto Fernández Fuentes

desincorporación de entidades públicas y el mismo aparato administrativo ha sufrido cambios importantes.

Algunas secretarías de Estado han desaparecido y han surgido nuevas; se crearon dependencias, organismos especializados para atender más eficazmente los problemas sociales, sobre todo a inicios del siglo xx, pero en todo caso, se debe poner atención en el hecho de que las cosas han cambiado, lo que obliga a tomar en cuenta aspectos que anteriormente era impensable considerar: la naturaleza de los asuntos públicos ha cambiado, la comunidad internacional está atenta a lo que surge en los Estados nacionales, hay una sociedad más activa, participativa –que reclama con mayor fuerza sus derechos y está mejor informada–, hay asimismo, una diversidad de actores participantes en la discusión, elaboración e implementación de las políticas, es decir, los actores del proceso de políticas se han diversificado y, por último, se cuentan con herramientas de tecnologías de la información –tanto el gobierno, como las empresas privadas y la sociedad en general– y hacen uso de ella y, por lo mismo, se hacen posibles los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, supervisión, vigilancia y sanción de los servidores públicos.

La teoría económica del Estado y de la administración pública están interrelacionadas. La concepción de cómo operan los mercados y las teorías del papel del Estado están siendo revisadas. A una generación del colapso del marxismo soviético y después de la crisis del 2008 que agotó el argumento de la no intervención del Estado y mostró la necesidad de la intervención de éste ante la incapacidad de autorregularse del mercado, existe la necesidad de construir un nuevo paradigma que sea pertinente a estas realidades.

Frente a este escenario es fundamental reflexionar sobre los siguientes puntos:

- a) ¿Qué es lo que debe saber un administrador público profesional?;
- b) ¿Cuáles son las fuentes de este conocimiento?;
- c) ¿Cómo podemos teorizar sobre una base académica para crear un conocimiento útil en la práctica?, y
- d) ¿La Ciencia de la Administración Pública en México está respondiendo a estas preguntas de manera práctica?

Para abordar estas preguntas se plantean los siguientes ejes:

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

- a) La disociación de la Ciencia de la Administración Pública con el Sistema de la Administración;
- b) La relación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa;
- c) Las necesidades del gobierno en el siglo **xxi**;
- d) La relación entre las necesidades de los gobiernos y la investigación que desarrolla la Ciencia de la Administración Pública;
- e) El carácter *a posteriori* de la Ciencia de la Administración, y
- f) El planteamiento acotado del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

3.1. Las fuerzas del sistema de la administración en el siglo **xxi**

La Administración Pública es una variable del sistema económico, político y social. Al ser ésta un instrumento del Estado para el cumplimiento de los objetivos es pertinente (con las decisiones constitucionales que dan forma al aparato gubernamental) su orientación y valores.

Si bien el desarrollo nunca ha sido exactamente armónico, existe una correlación entre la economía, la cultura, el derecho, el Estado, el concepto de lo público y el desarrollo de la administración pública. A este contexto le llamamos el Sistema de la Administración Pública.

De esta forma los principios de la administración señalados por Bonnin están vinculados al nacimiento del concepto de lo público y a la revolución francesa, los conceptos de la administración científica a la revolución industrial y la consolidación de la ciencia de la administración al Estado del siglo **xx**.

El siglo **xx** vio algunos de los cambios más importantes en la historia de la humanidad: la igualdad de los derechos de la mujer; se hizo efectivo el concepto de lo público y la democracia; la consolidación del capitalismo industrial; avances en tecnología y salud pública como vacunas y antibióticos, en transporte con la generalización del carro y la aviación, y en comunicaciones con el teléfono, televisión, satélites; en cuanto a la economía: las industrias más importantes como la energética, salud y comunicación se desarrollaron en este siglo. Todo en un contexto de estabilidad, predictibilidad, crecimiento y valores como el progreso, la familia nuclear y una visión lineal de la historia.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En este periodo se realizaron las mayores intervenciones del Estado en todos los aspectos: economía, regulación de la vida pública y privada, tanto en la planificación de los estados socialistas como en los capitalistas o los países en desarrollo. La Ciencia de la Administración se consolidó como ámbito del conocimiento.

La última parte del siglo inició un periodo de privatización del gobierno y su ciencia legitimadora que fue el *New Public Management* como instrumento teórico del desmembramiento del Estado.

En las últimas dos décadas del siglo xx se presentaron cambios importantes y trascendentales, que son el antecedente del sistema de la administración del siglo xxi. Se construye un nuevo paradigma sobre dos tesis diferentes pero que convergen. Por un lado, el fin de la historia y el último hombre de Francis Fukuyama cuyo eje es el triunfo innegable del occidente, el capitalismo, la democracia y los derechos humanos y, por el otro, el choque de civilizaciones de Samuel Huntington que anuncia nuevos conflictos y el renacimiento de entidades históricas y fundamentalismos. Este debate de inicio académico es el anuncio de la esencia de lo que es el entorno de la Administración Pública para el siglo xxi, que es la contradicción convergente.

En lo que va del siglo xxi observamos transformaciones de gran escala que están cambiando la historia humana. Las relaciones y conexiones entre naciones, organizaciones, mercados, tecnología y todo tipo de contingencias están generando un nuevo balance del poder político, económico e incluso militar. El equilibrio del siglo xx cede frente a la incertidumbre y dinamismo del siglo xx en un periodo de cambio importante.

Las fuerzas que dan forma al sistema de la administración en el siglo xxi son: globalización; irracionalidad de los mercados; democratización y nuevas presiones; la redefinición de lo público; el nuevo papel del Estado; tecnología, economía y sociedad del conocimiento; demografía y migración; valores e hiperconsumismo; expoliación del medioambiente y escasez de recursos naturales; el desempleo, entre otros.

a) Globalización

La fuerza que más ha trastocado las relaciones entre Estados y Ciudadanos y la administración pública es la relación e interrelación entre todo tipo de actores

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

que hace que los fenómenos políticos, sociales, tecnológicos y económicos tengan una velocidad y un impacto sin precedentes, mermen el estado nacional y generen mayor incertidumbre. En sentido estricto, es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria.

La globalización es un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana.

El nuevo sistema global (que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y excluyente) se ha desarrollado, esencialmente, como instrumento de articulación de mercados capitalistas. En este sistema la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial, según los casos) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales. Las fuentes de productividad y competitividad en la nueva economía global dependen fundamentalmente de la capacidad de generación de conocimiento y procesamiento eficaz de la información, la cual depende, a su vez, de la capacidad cultural y tecnológica de las personas, las empresas y el territorio.

La globalización, en su encarnación actual de capitalismo informacional desregulado y competitivo, supera a los estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida.

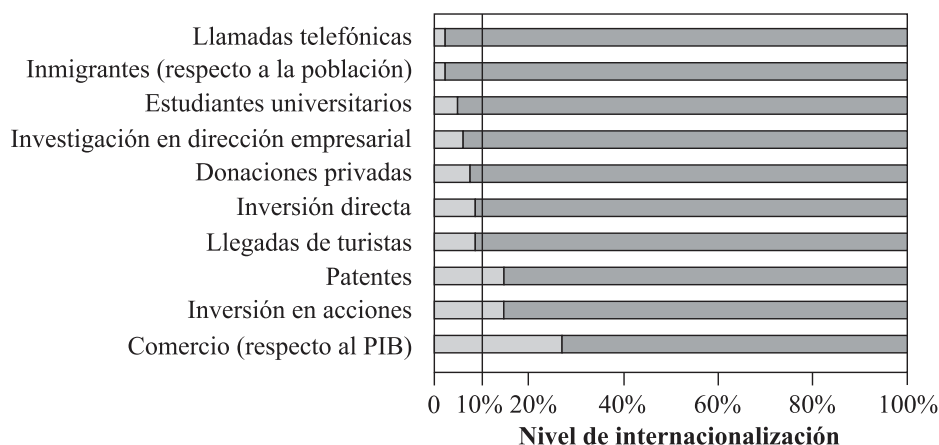
Se ha escrito mucho sobre la globalización, de acuerdo a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, desde 1994 el número de títulos sobre el tema ha seguido la Ley de Moore, es decir, que éstos se duplican cada 18 meses.²⁰⁰ Sin embargo, muchos de estos datos son estridentes y con visiones proféticas o emocionales por lo que el reto actual es darle una dimensión adecuada, para definir el papel del Estado y de la Ciencia de la Administración Pública.

²⁰⁰ Ghemawat Pankaj, *Redefiniendo la Globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*, Barcelona, España, Ediciones Deusto, 2007.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La Globalización es un hecho consumado, pero en la realidad no tiene la dimensión que la academia plantea. La realidad es que la mayor parte de la actividad económica que puede desarrollarse, ya sea a escala nacional como a escala internacional, sigue concentrándose en gran medida dentro de las fronteras de cada país.

Sin embargo, según Pankaj, el eje de la vida administrativa no es la globalización, ni tampoco el marco cotidiano para el ciudadano. Por ejemplo, la siguiente gráfica nos muestra que los porcentajes del nivel de internacionalización para Estados Unidos, una de las sociedades más globalizadas del mundo, siguen siendo acotados respecto al total.



Fuente: Ghemawat Pankaj, 2007. *Redefiniendo la Globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*, Ediciones Deusto, Barcelona, España.

La Ciencia de la Administración Pública no puede retraerse del fenómeno de la globalización, pero tampoco puede hacerla el eje del estudio de los asuntos públicos. Las predicciones y análisis sobre la globalización sólo serán útiles en la medida en que efectivamente lo sean, estén enfocadas a un entendimiento profundo y una aplicación práctica no a la evangelización sobre la fe en que las cosas están cambiando.

b) Irracionalidad de los mercados

Uno de los ejes más importantes del debate político y administrativo del siglo xx fue la relación entre el mercado y el poder, sin embargo hoy el

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

mercado funciona de manera irracional y presenta problemas estructurales. El fenómeno es señalado por reconocidos economistas, incluso Premios Nobel como Joseph Stiglitz (*El Precio de la Desigualdad, Caída Libre*), Paul Krugman (*Acabad con esta Crisis*), Robert Schiller y hasta Barack Obama confirman esta hipótesis.

El sano funcionamiento del mercado supone libre competencia, libertad de elección, información confiable y la legítima búsqueda de utilidades para inversionistas. La crisis del 2008 y la anterior de Enron exhibieron que éstos no son una base confiable.

A los monopolios y oligopolios, al capitalismo de casino y a la corrupción se suman los instrumentos como los derivados y la operación a través de algoritmos financieros que procesan cientos de piezas de información por segundo, lo que puede amplificar o detonar una crisis. En Mayo del 2010, los precios de *Wall Street* cayeron casi un 10% sin causa aparente, este *flash crash*, como fue llamado, fue detonado por un periodo de espera en las computadoras determinado por la SEC. Estas operaciones representan el 60% de las transacciones que se realizan actualmente. Todavía a los expertos les cuesta explicar la lógica de estos hechos.

Esta volatilidad e imprevisibilidad de los mercados es una fuerza fundamental para el desarrollo del Estado y la administración pública. Los problemas crediticios de Grecia han sido, quizá, el ejemplo último más visible de la intensificación de los ataques de grandes bancos a las finanzas públicas de un creciente número de Estados alrededor del mundo.

La reestructuración de la economía no se hará espontánea, el gobierno deberá desempeñar un papel fundamental. La crisis financiera demostró que los mercados financieros no se auto regulan como se había venido postulando.

c) Democratización y nuevas presiones

Al final del siglo xx se dio un proceso de democratización –entendiendo éste como el proceso por el cual los individuos y los grupos eligen libremente a sus gobernantes y tienen una voz efectiva en el gobierno y en el proceso de formulación de la política pública– en todo el mundo con la caída de dictaduras y del muro de Berlín, al grado que Fukuyama planteó en *El Fin de la Historia*

Luis Humberto Fernández Fuentes

como el triunfo de la historia con los avances democráticos, de libre mercado y de derechos humanos. México no fue la excepción, se dieron las bases para la alternancia y la creación y operación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Esta democratización va más allá del mero ámbito electoral, significa también la ampliación de los espacios y mecanismos de participación y elección. Un marco de derechos más amplio y una relación más sana entre el gobernante y los ciudadanos.

Sin embargo, también ha generado nuevas presiones a la gobernabilidad, relaciones más complejas, nuevas paradojas, pero sobre todo, nuevos desafíos.

Una democracia requiere, sin embargo, algo más que la sola presencia de un Estado de Derecho. El sistema político necesita de una respuesta por parte de sus propios componentes. El grado de respuesta de una democracia (*democratic responsiveness*) depende de la participación de los ciudadanos, de su capacidad para votar, presionar, protestar y organizarse para influir en las decisiones del ejecutivo. La paradoja del sistema democrático es que cuanto más se democratizan las decisiones menos eficacia práctica suelen alcanzar.

Pan Suk Kim aborda el tema con claridad en su ensayo “Desafíos a la capacidad pública” donde plantea si la Administración Pública y sus reformas tienen la capacidad de manejar las ideas y los cambios democráticos y ejemplifica con el caso de una monja, quien se opuso a la construcción de una carretera para proteger a unas salamandras; a la demanda se sumaron grupos ambientalistas y las presiones obligaron a que el proyecto se detuviera por tres años²⁰¹.

El caso no es aislado, hay una cantidad de problemas nuevos que no pueden resolverse exclusivamente por la acción del gobierno mismo como lo es el del *Not in my back yard* (NIMBY) (No en mi patio de atrás) que implica una aceptación de algún proyecto pero sin la disposición de asumir las incomodidades que implica como hospitales, estaciones de bomberos, plantas de tratamiento. En español es entendido como: sí, pero aquí no.

Hannah Arendt²⁰² en *Los orígenes del totalitarismo* explica que el advenimiento de los regímenes totalitarios en Europa fue posible por la existencia de dos

²⁰¹ Pan Suk, “Desafíos a...”, *op. cit.*, 2007.

²⁰² Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, España, Alianza Editorial, 2006, p. 258.

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

espejismos de los países gobernados democráticamente. El primero consistía en “creer que el pueblo en su mayoría había tomado una parte activa en el Gobierno y que cada individuo simpatizaba con un partido o con otro”. Al contrario, la experiencia del régimen nazi en Alemania demostró que “las masas políticamente neutrales e indiferentes podían ser fácilmente mayoría en un país gobernado democráticamente”, por lo que “una democracia podía funcionar según normas activamente reconocidas sólo por una minoría”. El segundo espejismo de las democracias occidentales, descrito por la insigne filósofa, consistía en suponer que “estas masas políticamente indiferentes no importaban, que eran verdaderamente neutrales y no constituían más que un fondo indiferenciado de la vida política de la nación”.

Prosigue Arendt ha señalado frecuentemente que los movimientos totalitarios usan y abusan de las libertades democráticas con el fin de abolirlas: “esta no es simplemente maligna astucia por parte de los dirigentes o estupidez infantil por parte de las masas –aclara–. Las libertades democráticas pueden hallarse basadas en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; sin embargo, adquieren su significado y funcionan orgánicamente sólo allí donde los ciudadanos pertenecen a grupos y son representados por éstos o donde forman una jerarquía social y política”.

Es necesaria por tanto una nueva inyección de principios democráticos que involucre a los ciudadanos en el gobierno, pero, a partir de ahí los gobiernos pueden ser corruptos, ineficaces o irresponsables, lo cual los haría menos democráticos, aunque no necesariamente antidemocráticos. Esto nos lleva a un régimen más amplio de derechos pero también a una mayor vigilancia del ciudadano. Todos los nuevos tipos de comunicación que en el pasado habrían pertenecido a la esfera privada de las personas, ahora están siendo interceptados masivamente²⁰³.

El proceso de democratización y ampliación de libertades está trastocando todos los ámbitos de la administración pública, no sólo en cuanto a las relaciones de poder y políticas, también en la práctica administrativa y el ejercicio de gobierno.

²⁰³ Julian Assange, *CYPHER-PUNK, La libertad y el futuro de internet*, Editorial Planeta, 2013.

Luis Humberto Fernández Fuentes

d) La redefinición de lo público

La Administración Pública tradicional se desarrolló sobre un principio de dualidad que entendía lo público como lo estatal y lo privado como lo personal, sin embargo la democratización y la globalización han incentivado una redefinición de las esferas público y privada, lo que se ha convertido en uno de los temas principales del estudio de la Administración Pública, sin que se logre una visión universalmente aceptable de las fronteras entre estos ámbitos y la complejidad de la relación.

La relación es tan compleja que la nación más poderosa del mundo enfrenta y declara la guerra a una organización privada como *Al Queda*; también observamos cómo empresas definen la política interior y exterior en muchos países.

Un elemento fundamental para abordar el tema es el de la esfera pública (*Öffentlichkeit*, en el original alemán) por Jürgen Habermas que está “configurada por aquellos espacios de espontaneidad social, libres tanto de las interferencias estatales como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación.

En estos espacios de discusión y deliberación se hace uso público de la razón; de ahí surge la opinión pública en su fase informal, así como las organizaciones cívicas y, en general, todo aquello que desde fuera cuestiona, evalúa críticamente e influye en la política. En términos normativos, la publicidad puede entenderse como aquel espacio de encuentro entre sujetos libres e iguales que argumentan y razonan en un proceso discursivo abierto dirigido al mutuo entendimiento”. Esto nos permite considerar lo público desde un enfoque no estatal.

Al respecto, Aguilar Villanueva²⁰⁴ refiere que aquel ámbito producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas, que se sitúa entre las libertades individuales y los poderes del Estado, se conoce como “ámbito público, esfera pública o vida pública”, y su función es “mediar entre Estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y

²⁰⁴ Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

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

necesidades particulares”. Bajo esta misma línea, Ricardo Uvalle²⁰⁵ considera que “la vida pública” se ha constituido como un sistema de convivencia en el cual los ciudadanos asumen un papel activo no sólo para participar en la elección de autoridades, sino también para influir en la conformación de la agenda de gobierno.

La coincidencia o divergencia sobre qué es “lo público y lo privado” responde al hecho de que actualmente ambas esferas están redefiniéndose. La naturaleza de los problemas que diariamente el gobierno busca resolver es cada vez más compleja y el entorno en el que se desarrollan más difícil de acotar. Rina Marissa Aguilera²⁰⁶ considera este cambio como un proceso de reivindicación de lo público que caracteriza a las sociedades activas y organizadas que buscan ser portadoras de capacidades de gestión para intervenir directamente en la agenda colectiva.

Este proceso se distingue por el incremento de la participación de las organizaciones sociales y por la complejidad de las tareas de gobierno; elementos que han incidido para que la Administración Pública tienda a fortalecer su naturaleza pública y en consecuencia a rebasar los formalismos burocráticos. Frente a la concepción de “lo público” como un sistema de convivencia más dinámico y exigente, la Administración Pública debe responder con mejores capacidades de gobierno a la diversidad de problemas, resultado de la existencia de grupos mejor organizados y más activos.

Esta redefinición de lo público da lugar a que se incremente el número de agentes que tienen interés en los asuntos públicos y en el diseño de las políticas públicas, y con ello se establecen nuevas reglas del juego y una nueva relación de la sociedad, el mercado y el Estado.

Un caso particular que ilustra los cambios en esta relación es las modificación realizada a la Ley de Amparo en 2013 que “considera la inclusión de los ‘particulares’ como autoridad responsable, siempre y cuando realicen actos equiparables a los de la autoridad producto de las funciones que desempeñan por estar determinadas en una norma general”.

²⁰⁵ Uvalle Berrones, “La Administración..., *op. cit.*, 2012, p. 3.

²⁰⁶ Aguilera, *La naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna*, México, INAP, 2012.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Esta diversidad de agentes que incide en la construcción de lo público es una tendencia que obliga a repensar la forma en que la Administración Pública (como aparato de gobierno) busca resolver los problemas de su esfera. La seguridad y el respeto a los derechos humanos, sólo por mencionar algunos ejemplos, son problemas de interés nacional que desde hace varios años la Administración Pública ha tratado de solucionar a través de mecanismos tradicionales (incremento del presupuesto, creación de órganos especializados, reformas jurídicas, entre otros) pero que al día de hoy no son suficientes.

En consecuencia, la sociedad organizada —en cualquiera de sus variantes— ha decidido intervenir desde su trinchera y resolver un problema público fuera del marco institucional que se creó para tal fin. La policía comunitaria y los grupos de autodefensa que han proliferado en diferentes municipios del país, principalmente en Guerrero y Michoacán, han creado una estructura paralela a las instituciones responsables de garantizar la seguridad pública, lo cual desde el punto de vista jurídico no es legal, pero su presencia responde a la ineffectividad de la política de seguridad que el gobierno ha instrumentado.

De ahí entonces, que la intervención de estas organizaciones sociales en un asunto de carácter nacional no puede entenderse desde la visión lineal de “lo público y lo privado” que hace algunos años funcionaba, pero que hoy muestra fragilidades.

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México es otro asunto público que actualmente no sólo requiere de la intervención de las entidades gubernamentales responsables de promoverlos y protegerlos. Si bien es cierto que a partir de las modificaciones realizadas en 1992 al artículo 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos* se crearon organismos especializados en cada una de las entidades federativas, todavía no se ha logrado garantizar esta defensa y protección.

Ante tal situación, la sociedad civil se ha convertido en un agente de promoción de este tipo de derechos: en julio de 2013 diferentes organizaciones civiles de derechos humanos expusieron su preocupación por el aumento de las violaciones a las garantías fundamentales de la población (Alcántara); tres meses después el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó 188 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar su labor de defensa y protección de estos derechos.

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

Casos como éstos reflejan la complejidad de los problemas y evidencian la desarticulación entre la Administración Pública y el día a día del ciudadano. Por ello, la redefinición de la arena de lo público tanto en el estudio como en la práctica de la Administración Pública es un elemento más que invita a reflexionar sobre la necesidad de repensar esta disciplina de conocimiento.

e) El nuevo papel del Estado

El Estado está en un proceso de cambio, sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico, cultural y las dinámicas de la globalización, democratización; los mercados hacen que se transforme para adaptarse a este entorno, en algunas ocasiones de fondo. Es el caso del nacimiento de estados connacionales como la Unión Europea y las instituciones inherentes como el Banco Central Europeo, una moneda única y un marco regulatorio común. Las instituciones internacionales y el Control de Convencionalidad generan acciones directas de la comunidad internacional en el Estado.

Este proceso de adaptación a la globalización y a la democratización ha generado herramientas institucionales y de gestión importantes, pero también implica un costo: la pérdida de soberanía, un proceso de poder compartido, la pérdida del control sobre flujos de bienes, capital y personas, por lo que en ciertos aspectos tiene que pasar de actos de autoridad e intervención a incrementar la capacidad de negociación.

Aunado a estas dinámicas, el proceso de privatización implicó también una desarticulación del Estado (en un principio en Inglaterra y Estados Unidos) y la idea de la gerencia pública consistente en la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno. En otras palabras, en todo el mundo ha destacado un intento por introducir mercados y cuasi mercados en el sector público²⁰⁷.

La gran paradoja es que al buscar la mínima intervención del Estado en la economía y la vida pública, ha generado las mayores intervenciones en la economía de la historia, los rescates bancarios y de empresas han tenido volúmenes e impactos que ni siquiera durante el *New Deal* se dieron. Sin

²⁰⁷ Pan Suk, "Desafíos a...", *op. cit.*, 2007, p. 516.

Luis Humberto Fernández Fuentes

embargo implicó una pérdida de potencia institucional que no ha sido compensada por los instrumentos del mercado.

El Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza, por lo que uno de los cambios más significativos es la evolución de las formas de violencia, por ejemplo las guerras mundiales y la guerra fría fueron los conflictos dominantes del siglo xx. Al caer el muro de Berlín pareciera que el conflicto y la violencia de grandes proporciones disminuirían de manera sensible, no obstante ésta no ha cesado. En la última década se desarrollaron 15 conflictos mayores como guerras civiles, movimientos insurgentes, nacionalistas, étnicos o religiosos. Además de la violencia del crimen organizado que compite en unas zonas frente al Estado, tanto en control como en violencia, tal es el caso de México, donde la violencia entre carteles ha dejado más muertos que la invasión de Estados Unidos a Irak.

f) Valores e hiperconsumismo

Así como han cambiado el Estado y el mundo, también lo ha hecho el individuo en sus valores y visión. Lipovetsky²⁰⁸ señala que los grandes ejes de la modernidad como la revolución, las disciplinas, el laicismo, la vanguardia han sido abandonados a fuerza de personalización hedonista. El ideal moderno de subordinación de lo individual a las reglas racionales colectivas ha sido pulverizado. El proceso de personalización ha promovido y encarnado masivamente un valor fundamental, el de la realización personal, el respeto a la singularidad subjetiva, a la personalidad incomparable sean cuales sean por lo demás las nuevas formas de control y de homogeneización que se realizan simultáneamente.

La visión de progreso de la modernidad y del valor colectivo ha cambiado por las recompensas inmediatas que se basan en patrones de consumo irracionales. Tradicionalmente la humanidad había dedicado la mayoría de su energía a la producción de bienes básicos como la alimentación, el vestido y la vivienda, pero la dinámica del mercado y la tecnología han hecho que la producción de bienes se realice en pocas horas y con un mínimo de mano de obra. Por ejemplo, menos del 2% de la mano de obra estadounidense produce todos los alimentos que puede comer un país superconsumista; las consecuencias van desde el déficit en el ahorro hasta la obesidad.

²⁰⁸ Gilles Lipovetsky, *La cultura-mundo. Respuesta a una sociedad desorientada*, Madrid, Anagrama, 2010.

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

Estos cambios están marcando también la relación entre el gobernado y el gobernante, no sólo en el margen de los derechos y la democracia, sino en cómo transitar con una sociedad más individualista y menos dispuesta a pagar costos colectivos.

g) El desempleo

Otra fuerza que está configurando el desarrollo de la Administración es el empleo. La capacidad de generar riqueza de los individuos o su exclusión del modelo económico son un elemento fundamental para el desarrollo económico y social, pero también para garantizar la gobernabilidad. El tamaño del problema es tal que una tercera parte de la población económicamente activa en los países pobres está desempleada. Según la ILO (Organización Internacional del Trabajo), en los últimos 5 años el desempleo de largo plazo se ha incrementado en un 60% en los países desarrollados. La población joven tiene entre 3 y 4 veces más posibilidades de no tener trabajo y la tasa de desempleo juvenil es el doble de la población general en todo el mundo.²⁰⁹

A la ya complicada dinámica del desempleo industrial y de servicios se suman tendencias como la robótica y el *outsourcing* que están desplazando empleos y cambiando el mapa de las relaciones laborales. En los Estados Unidos en los últimos 10 años no se han sumado trabajos nuevos a la economía, pero la productividad ha tenido el mayor crecimiento desde los sesentas. La inversión de las empresas en *software* ha crecido un 30%, mientras que en empleos sólo creció el 2%. Las compras de robots industriales se han incrementado en un 41%. Esto está alterando de manera importante la capacidad de generar empleos y la relación capital-mano de obra. No hay elementos que permitan suponer que el personal desplazado será reabsorbido en otras áreas de la economía o que la riqueza que se genere sobre la base de la robótica alcanzará a estos nuevos excluidos²¹⁰.

Por otro lado, el llamado Consenso de Beijing hace que la competencia mundial por los empleos derive no sólo del abaratamiento global de la mano de obra, sino también de los cambios importantes en los derechos de los trabajadores ya que un detonador importante ha sido el papel de China y su impacto en la economía mundial con un modelo basado en el Capitalismo de Estado y

²⁰⁹ Oxford Martin School, *Now for the long term. The report of the Oxford Martin Commission for Future Generations*, Reino Unido, Oxford University, 2013.

²¹⁰ Al Gore, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México: EDAMEX, 1994.

Luis Humberto Fernández Fuentes

competitividad. Pero esta ventaja viene de una explotación inaceptable en cualquier régimen democrático. Los ejemplos son muchos y conocidos, pero uno particularmente gráfico son los suicidios en la fábrica *Foxconn*, donde una ola de suicidios de trabajadores llamó la atención mundial el año pasado.

Estas dos tendencias están detonando un desempleo global, en particular de los jóvenes con independencia de su educación y capacidades. Ni el mercado o los estados están generando opciones o condiciones para su incorporación como es el caso de los “ninis” en México, o el 50% de desempleados jóvenes en España. Esto crea un dilema muy peligroso: si no tienes tecnología propia, la única alternativa es disminuir el costo y las condiciones laborales.

h) Tecnología, economía y sociedad del conocimiento

La ciencia y la tecnología han definido el destino de la humanidad desde su inicio, desde el uso del dedo pulgar, el bronce, el hierro, la pólvora, el vapor, o el motor de combustión interna; todo ello ha cambiado el rumbo de naciones.

El conocimiento ha ocupado siempre el lugar central del crecimiento económico y de la elevación progresiva del bienestar social. La capacidad de inventar e innovar, es decir, de crear nuevos conocimientos y nuevas ideas que se ha materializado en productos, procedimientos y organizaciones, lo que ha alimentado históricamente al desarrollo. En todo tiempo han existido organizaciones e instituciones eficaces en la creación y difusión de conocimientos²¹¹.

A la generación de la primera mitad del siglo xx le tocó vivir cambios tecnológicos impactantes, la energía eléctrica, los automóviles, enseres domésticos, vacunas, antibióticos e instalaciones sanitarias, el teléfono y la televisión y posteriormente la energía nuclear y la puesta del hombre en la luna. De la misma forma como la revolución industrial cambió todas las relaciones económicas y sociales, la pobreza ha incidido en el funcionamiento del capital y el mercado como hoy lo conocemos.

Hoy nos cuesta trabajo imaginar el mundo actual sin internet, pero imaginarlo sin energía eléctrica, iluminación artificial o vehículos a motor, resulta sin duda más difícil.

²¹¹ Paul David y Dominique Foray, *Una introducción a la economía y a la sociedad del saber*, OEI, p. 1. Disponible en: <http://www.oei.es/salactsi/david.pdf>

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

¿Qué hace diferente este momento histórico en cuanto a la relación del gobierno con la tecnología? La primera diferencia es que es el momento que estamos viviendo y el único que podemos estudiar para construir un futuro. Al igual que con la globalización, son fenómenos que han trastocado toda actividad; prácticamente no hay área de la vida diaria, de la ciencia o de lo público que haya sido afectado por el desarrollo tecnológico. Para un análisis objetivo es necesario eliminar el análisis emocional y la sobrevaloración de ciertos datos.

El primer elemento es separar conocimiento, información y ciencia. El hecho de que la información se haya vuelto la mercancía más exitosa, no significa una revolución científica o del conocimiento. Un ejemplo de esto se encuentra en la medicina, donde las mayores investigaciones están dirigidas hacia productos cosméticos o fortalecedores de la vida sexual.

Sin embargo, ¿en los últimos treinta años de la denominada “revolución tecnológica” se ha descubierto o inventado algún producto con impacto similar a los antibióticos o las vacunas? El sistema de patrocinios en las universidades ha priorizado la rentabilidad económica en lugar de la construcción de ciencia y conocimiento. Es decir, el conocimiento y la tecnología son una mercancía, mientras que los bienes intangibles se constituyen como una base importante de la economía que redefine a la sociedad.

El nivel de desarrollo de las sociedades contemporáneas ha dejado de explicarse a través de la posesión de recursos naturales o de la capacidad de su infraestructura física. El aumento en el ritmo de creación, acumulación y aprovechamiento del conocimiento ha llevado a un nuevo paradigma que es la sociedad y la economía del conocimiento que son conceptos cercanos pero que no es conveniente utilizarlos de manera indiferente.

La sociedad del conocimiento es aquella que hace uso del conocimiento para impulsar cambios sociales y económicos en beneficio de toda la población, a partir del compromiso con la innovación, la utilización, protección y difusión del conocimiento para crear bienestar económico y social, y enriquecer la vida de las personas desde una visión integral que comprende cuerpo, mente y espíritu. Este concepto fue utilizado por primera vez en 1969 por un universitario Peter Drucker y en el decenio de 1990 fue profundizado en una serie de estudios detallados publicados por investigadores como Robin Mansell o Nico Stehr.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Es necesario precisar sobre las diferencias entre los conceptos de sociedad de la información y del conocimiento. La sociedad de la información se basa en los progresos tecnológicos, mientras que las sociedades del conocimiento comprenden dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas. El hecho de que nos refiramos a sociedades, en plural, no se debe al azar, sino a la intención de rechazar la unicidad de un modelo “listo para su uso” que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad cultural y lingüística, único elemento que nos permite a todos reconocernos en los cambios que se están produciendo actualmente²¹².

La Internet parece abrir nuevas perspectivas a la ampliación del espacio público, por lo que la sociedad del conocimiento es también una sociedad en red, con más información, y de manera deseable con mayor conciencia de los valores democráticos, éticos, conciencia ambiental, los riesgos y los mecanismos comunes de solución de problemas y de colaboración.

Por el otro lado, definir la economía del conocimiento es un reto, precisamente porque la mercancía, —el conocimiento— es en sí misma difícil de precisar²¹³. Hay muchas definiciones que pueden complementarse, pero hay coincidencia en que son los procesos de creación, apropiación, transformación y difusión de habilidades y destrezas los que permiten la solución de problemas económicos. A diferencia de una economía tradicional, en una economía del conocimiento la información y la tecnología no son factores externos del proceso de producción. El conocimiento y la información influyen de forma directa en dicho proceso. El uso y la creación de conocimiento pueden incrementar la capacidad de los factores de producción tradicionales (trabajo, capital y materia prima, entre otros), e incluso pueden transformarlos en nuevos productos y procesos.

La tecnología, la sociedad y la economía del conocimiento plantean retos y riesgos para las sociedades, el Estado y la administración pública. Estas dinámicas implican un replanteamiento de la administración pública para responder al entorno, utilizar las herramientas disponibles para tomar mejores decisiones y maximizar los recursos y ofrecer mejores servicios.

²¹² UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, Ediciones UNESCO, 2005.

²¹³ Ian Brinkley, *Defining the Knowledge Economy: Knowledge Economy Programme Report*, London, The Work Foundation, 2006, p. 9.

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

En el siglo XXI el acceso a la información y el desarrollo de capacidades productivas definirán la exclusión o inclusión en el modelo económico. Los cambios económicos, políticos y sociales se basarán principalmente en el conocimiento y la innovación constante. En este contexto, el acceso a una educación de calidad, el fortalecimiento de las instituciones y la creación de los instrumentos necesarios para usar y adaptar el conocimiento a la realidad de cada persona y comunidad cobran relevancia.

i) Demografía y migración

La estructura de la población está cambiando de manera sustantiva y en varias formas. La primera de ellas es el crecimiento: en 1900 existían 1,600 millones de personas en el mundo; en la actualidad somos más de 7 mil millones. Se calcula que para 2025 habrá más de 9 mil millones de personas. El crecimiento no parece impactante pero el 70% de éste se dará en los 24 países más pobres del mundo.²¹⁴

Esta situación es resultado de una ecuación compleja: por un lado la crisis de envejecimiento de la población, resultado del incremento en la longevidad por los avances en medicina y seguridad social, que hace que el segmento de mayores de 60 crezca de manera importante, en menos de 40 años, uno de cada 5 personas tendrá al menos 60 años.

En algunos lugares el proceso se está adelantando como es en Japón y Europa, donde para el final de esta década la mitad de la población tendrá más de 50 años, lo que generará cambios importantes en la planta productiva. Y por el otro lado, el crecimiento de la población joven se dará en lugares donde las posibilidades de inclusión económica son muy limitadas, por ejemplo, mientras que China por su crecimiento económico y su estricta política demográfica disminuirá su número de pobres, Nigeria por su falta de crecimiento y su dinámica poblacional será en los próximos años uno de los países con mayor número de pobres en el mundo.

En el caso específico de México, los patrones también están cambiando, por un lado el descenso en la mortalidad entre 1974 y 2001 tuvo lugar un incremento de más de 11 años en la esperanza de vida, lo que equivale a una ganancia de 0.44 años en ese indicador por cada año calendario. Actualmente

²¹⁴ Oxford Martin School, *Now..., op. cit.*, 2013.

la vida media de los mexicanos asciende a poco más de 75 años (73.4 años la masculina y 77.9 años la femenina), es decir, alcanza más del doble de años que la de hace siete décadas, y está cada vez más cerca de las naciones con los mayores índices de supervivencia²¹⁵. Por el otro, el descenso en la fecundidad. Las familias tenían alrededor de seis hijos a principios del siglo xx, e incluso su número llegó a incrementarse a más de siete en los años sesenta, mientras que en la actualidad el tamaño medio de la descendencia es de alrededor de 2.4 hijos.

Los patrones reproductivos emergentes son ahora más favorables para proteger la salud de mujeres y niños, al disminuir los alumbramientos demasiado precoces, muy próximos entre sí, numerosos o demasiado tardíos, que como se sabe son un importante factor de riesgo para la salud materna e infantil. En la explicación del descenso de la natalidad se ha puesto de relieve el papel desempeñado por el desarrollo económico, la urbanización y la industrialización, así como por el cambio cultural.

La migración ha sido un elemento importante para la dinámica poblacional del país, la cual no desempeñó un papel determinante en la dinámica demográfica en las primeras siete décadas del siglo xx. Por un lado, la inmigración no fue muy significativa; por el otro, la emigración de mexicanos hacia el exterior tampoco alcanzó cuantiosos volúmenes. Sin embargo, durante las últimas tres décadas del siglo pasado se registraron notables incrementos en los niveles de emigración hacia el vecino país del norte, fenómeno que a su vez no ha estado acompañado de un aumento significativo de la inmigración a México, lo que se refleja en un cuantioso saldo migratorio negativo con el exterior. Se calcula que entre 1970 y 1980 la pérdida de población fue de 1.20 a 1.55 millones; de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y entre 2.7 y 3.1 millones durante el último decenio del siglo pasado²¹⁶.

La población de origen mexicano en Estados Unidos sigue creciendo y tomando cada vez más importancia, muestra de ello es que en California hay más mexicanos (11 millones 423,146) que en el Distrito Federal, en donde se registran 8 millones 851,080 personas. En Texas, los 7 millones 951,193

²¹⁵ Sociedad y economía, *Los desafíos demográficos de México en el siglo xxi*, Disponible en: <http://sociedadyeconomiamex.blogspot.mx/2012/10/la-transicion-demografica.html>

²¹⁶ Rodolfo Tuirán, *Retos y Oportunidades demográficas de México en el siglo xxi*, México, CONAPO, 2012, p. 454.

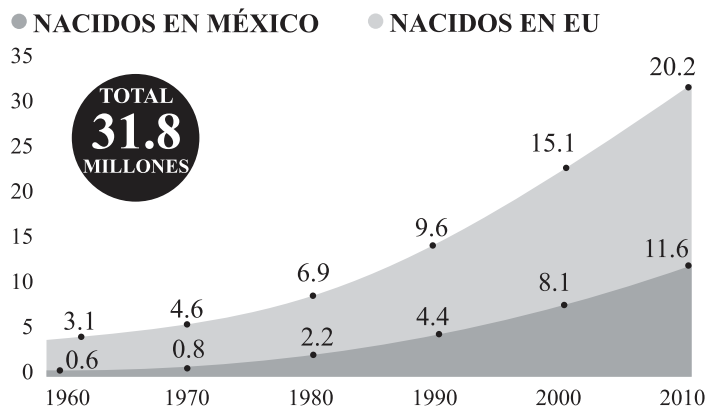
FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

millones de mexicanos censados ya superan a los habitantes de Veracruz con 7 millones 643,194, según un estudio elaborado por el coordinador de Capacitación Estadística y del Programa de Principios Generales para los Mercados de Remesas del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos²¹⁷.

Con base en los resultados más recientes de los censos de población en ambos países, se encontró que los hispanos o latinos representaron 16.35% de la población total en la Unión Americana. Hace 10 años tenían una participación de 12.54%.

Entre el 2000 y el 2010 aumentó 43%, mientras que el resto (no hispanos) lo hizo en 4.9%. Cervantes expone que la importancia del seguimiento continuo de la situación económica y social de la población de origen mexicano se sustenta tanto en su etnia como por ser una fuente de ingresos por remesas que se envían a nuestro país. El censo de población de Estados Unidos contabilizó 281 millones 421,926 habitantes. Para el 2010, alcanzó un total de 308 millones 745,538 estadounidenses.

POBLACIÓN MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS (MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: *El Economista*, 25 julio 2011.

j) Expoliación del medioambiente y escasez de recursos

Las presiones demográficas, los patrones de consumo y las demandas del mercado generan una presión adicional y tal vez la de mayor impacto, ya

²¹⁷ *El Economista*, *Crece población de origen mexicano en EU*, 25 de julio de 2011.

Luis Humberto Fernández Fuentes

que configuran lo que los estudios llaman “la tormenta perfecta”, que es un ciclo insostenible de mayor demanda y escasas de energía, agua y alimentos en un entorno de cambio e inestabilidad climática. La demanda de alimentos y energía crecerá un 50% y la de agua un 30% para el 2030, de acuerdo al OECD *Environmental Outlook to 2050*.

Estas demandas se potencian e interactúan. Por ejemplo, una tercera parte de la energía disponible se destina a la generación de alimentos, y la agricultura y ganadería consumen el 70% del agua disponible. Se requieren 1,500 litros de agua y casi 10 *megajoules* de energía para producir un kilo de trigo y 10 veces más de agua y 20 veces más energía para producir un kilo de carne.

Se prevé que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero aumenten un 37% más, y un 52% en 2050. Esto podría ocasionar un aumento de la temperatura mundial por encima de los niveles preindustriales, del orden de 1,7-2,4 grados centígrados en 2050, lo que conllevaría a un incremento de las olas de calor, las sequías, las tormentas e inundaciones, con el consecuente daño a infraestructuras clave y a las cosechas.

Es probable que se extinga un considerable número de las especies animales y vegetales que conocemos hoy en día, debido en gran parte a la expansión de las infraestructuras y de la agricultura y también al cambio climático. La producción combinada de alimentos y biocombustibles exigirá un 10% de incremento de tierra de labor en todo el mundo con la consecuente pérdida añadida de hábitats para la vida silvestre. La pérdida continua de biodiversidad probablemente limitará la capacidad de la Tierra para proporcionar los valiosos servicios de los ecosistemas que sustentan el crecimiento económico y el bienestar del ser humano²¹⁸.

La escasez de agua se agudizará debido al uso y gestión insostenible de este recurso, así como al cambio climático; se espera que el número de personas que viven en áreas afectadas por una severa escasez de agua aumente en otros mil millones hasta alcanzar más de 3.900 millones de personas. Los impactos de la contaminación atmosférica sobre la salud aumentarán en todo el mundo, cuadruplicándose el número de muertes prematuras relacionadas con el ozono troposférico y aumentando en más del doble las relacionadas con las partículas en suspensión. Los volúmenes de producción de sustancias químicas en

²¹⁸ OCDE, *Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030*, París, Francia, OCDE, 2008, p. 4.

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

los países no OCDE están aumentando rápidamente, y la información para evaluar completamente los riesgos en el medio ambiente y en los productos de estas sustancias es insuficiente.

Los países en vías de desarrollo son los que padecerán los mayores impactos medioambientales, y son también los que están menos equipados para gestionarlos y adaptarse. Pero los costes económicos y sociales de la ausencia de políticas o del retraso en la aplicación de políticas en estas áreas son significativos y ya están afectando a las economías, incluyendo a las de los países de la OCDE, directamente (por ejemplo, los costes de los servicios públicos de sanidad) e indirectamente (por ejemplo, la reducción de la productividad laboral). Los costes de la ausencia de políticas orientadas a frenar la pérdida de biodiversidad (por ejemplo, pesquerías) y el cambio climático pueden ser considerables.

Más allá del sentido de urgencia, las políticas ambientales son y serán un eje fundamental del desarrollo de la administración en el siglo XXI, encontrar un modelo donde el crecimiento económico no choque con el medioambiente.

Estos factores son algunos de los determinantes del sistema de la administración pública y la relación entre las acciones gubernamentales, los ciudadanos, los mercados, organismos internacionales y otros actores que interactúan para construir un sistema complejo que genera nuevas necesidades y conflictos. Ante ello, la Ciencia de la Administración Pública debe estudiar y proponer cómo manejar estos nuevos retos, cuáles y cómo deben de ser las instituciones para abordar estos desafíos, como lo son los sistemas, reglas, estructuras y procesos, también las herramientas administrativas, la formación y selección de personal y la administración de recursos.

La Ciencia tiene un carácter acumulativo, no se trata de desdeñar los avances existentes en la Ciencia de la Administración Pública, sino de desarrollar las herramientas y el conocimiento para manejar este entorno.

El siglo XXI se ha caracterizado por ser un parteaguas para la Administración Pública. La rapidez y diversidad de los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicarnos, la transformación política, económica, social y ambiental que se ha observado en diferentes partes del mundo son sólo algunos de los elementos que constituyen el contexto bajo el cual la Administración Pública se desarrolla.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En los últimos años la complejidad de la Administración Pública ha aumentado. Los problemas son más diversos, fragmentados, interdependientes, con un mayor número de conflictos que requieren más tiempo y recursos financieros²¹⁹. A esto habría que sumarle los efectos de la globalización en la actividad del gobierno como lo son el acotamiento del Estado-Nación, poderes fácticos transnacionales, ciudadanos cada vez más participativos, informados y críticos que demandan mayor transparencia.

Las acciones son cada vez más personalizadas y específicas, los problemas locales se convierten en agenda nacional, lo que requiere el uso de instrumentos como *big data* y microlocalización. La Administración tiene que responder al entorno global, pero también a lo local, micro local y personal.

El régimen democrático en el que se desempeña la Administración Pública ha generado una ampliación del concepto de lo público y un abanico de derechos más incluyentes y con mayor cobertura. Este mismo régimen ha empoderado al ciudadano y a los grupos de interés, sin embargo ha hecho la operación del gobierno más compleja y las reformas administrativas que han realizado los Estados no presentan evidencia de que hayan fortalecido o ampliado sus capacidades públicas o de gobierno. Frente a estas condiciones cualquier aproximación lineal al estudio de la Administración Pública probablemente resultará insuficiente.

3.2. La disociación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica de la Administración Pública en México en el siglo xxi

El elemento básico para repensar la Ciencia de la Administración Pública es su relación con la práctica administrativa. Si partimos de que el valor fundamental de la Administración Pública como ciencia está íntimamente ligado a la utilidad y aplicabilidad del conocimiento que genera y el aparato de gobierno, entonces, existe la necesidad de repensarla.

Actualmente los gobernantes, administradores públicos y ciudadanos no encuentran en la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública.

Frente a temas como el papel de los factores efectivos del poder fuera de la legalidad, como lo son en Estados Unidos: el terrorismo, la falta de

²¹⁹ Pan Suk, “Desafíos a..., *op. cit.*, 2007.

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

transparencia de los corporativos (caso *Enron*), o la irresponsabilidad de los bancos en el tema de hipotecas que generaron una crisis económica con consecuencias globales, la Administración Pública no ha generado alternativas que sean reconocidas por los gobiernos o por las otras áreas del conocimiento como una aportación reconocida y reconocible.

En México ocurre lo mismo, ante el crecimiento del narcotráfico, la debilidad del Estado, la incapacidad para limitar monopolios y privilegios, la ciencia de la Administración no ofrece una solución sólida en lo conceptual y práctico.

Existen casos aislados en los cuales la Administración Pública ha generado no sólo una instrumentación eficaz, sino un marco conceptual sólido, como es el caso del *Homeland Security* en Estados Unidos. Al respecto, Jones y Givens afirman que la seguridad nacional es una disciplina emergente de estudio y práctica, y para su análisis la Administración Pública como disciplina es central. De ahí, que sea necesario el desarrollo de la seguridad nacional como una profesión, en la que esta disciplina esté en el centro y que más programas de posgrado de ésta y de política pública en seguridad nacional sean ofrecidos y expandidos en el futuro²²⁰.

Es oportuno cuestionar en qué medida la Administración Pública como ciencia está influyendo en las decisiones de la administración pública. De primera instancia podemos observar que el lenguaje de los textos de administración es sofisticado, académico e inaccesible al servidor público.

En México, el 63% de los funcionarios municipales tiene estudios de preparatoria o menos (IMCO, 2010), por dar un ejemplo. La Ciencia de la Administración Pública debe orientarse a los sujetos de la administración, no únicamente a los lectores del ámbito académico²²¹.

La Administración Pública no está profesionalizada. En el caso de México, sólo los servicios exterior, electoral, fiscal y las áreas de seguridad tienen una formación profesional específica. Al respecto, Omar Guerrero (2001)

²²⁰ Dale Jones y Austen Givens, *Public Administration. The Central Discipline in Homeland Security*, en *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2010, p. 67.

²²¹ Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Índice de Competitividad Urbana 2012*, disponible en línea, [http://imco.org.mx/images/pdf/ICU_2012_-_Lanzamiento_\(final\).pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/ICU_2012_-_Lanzamiento_(final).pdf), consultado el 5 de octubre del 2012.

Luis Humberto Fernández Fuentes

señala con claridad que “es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México”²²².

Las limitaciones para la comunicación entre los científicos de la administración y los profesionales de ésta son un tema que requerirá una reflexión profunda. Además de las limitaciones para la comunicación, la Administración Pública está atrapada en su mecanismo de generar conocimiento.

La mejor prueba es que ninguna de las lecturas utilizadas en el doctorado de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), hasta el día de hoy, son una tesis de doctorado. Si la tesis no es un mero trámite para titularse, debería ser un mecanismo de transmisión de conocimiento. El conocimiento se está generando en el formato de ensayo, o en otras áreas del conocimiento.

Las ideas y los pensadores más relevantes a nivel internacional de la Administración Pública no tienen una formación que provenga de ésta. En el cuadro siguiente observamos que ninguno de los pensadores más trascendentes para la ciencia de la Administración, considerando como tales a los creadores de los principales enfoques, tiene estudios formales de Administración Pública.

ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Enfoque	Representante y Formación
Public Management	– F. Taylor: Ingeniero Mecánico y economista. – Michael Barzelay: Maestría en Gestión Pública y Privada y Doctorado en Ciencias Políticas. – Barry Bozeman: Doctor en Ciencia Política.
Public Policy	– Harold D. Lasswell: Sociólogo. – Charles Lindblom: Politólogo. – Yehezkel Dror: Doctor en Ciencias Jurídicas. – Osborne y Gaebler: Periodista y exalcalde de una ciudad.
Governance	– Renate Mayntz: Socióloga. – Luis Fernando Aguilar Villanueva: Doctor en Filosofía. – Guy Peters: Ciencia Política; – Luciano Tomassini: Abogado y cientista político.

Fuente: Elaboración propia.

²²² Omar, Guerrero *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, INAP, 2001, p. 15.

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

La capacitación que los administradores públicos reciben está centrada en herramientas de la agenda de derechos (transparencia, derechos humanos, atención a grupos vulnerables, etc.), y la mayoría de los cursos que el gobierno ofrece son herramientas provenientes de la administración privada. Esto en sí mismo no es un problema, pero la Administración Pública no tiene un equivalente de avance en cuanto a liderazgo, desarrollo de capital humano, motivación, gestión de recursos y muchos otros temas en los que la administración privada ha generado conocimiento y aplicaciones avanzadas.

Si revisamos las políticas más novedosas que los gobiernos están ejecutando, se observa que lo hacen con una diversidad de herramientas que no pasan por la ciencia de la Administración Pública.

Los gobiernos están generando soluciones e innovando. Por ejemplo, en la Ciudad de México se creó el sistema de apoyos sociales directos a poblaciones vulnerables (apoyos a tercera edad, madres solteras, personas con discapacidad, etc.), que después fueron retomados por la mayoría de los estados. Estas decisiones no pasaron por las herramientas de la Administración Pública. Otro ejemplo son los compromisos firmados durante la campaña a gobernador de Enrique Peña Nieto, quien logró resultados exitosos, además de que puede entenderse como un ejercicio de gobernanza. Sin embargo, su origen está en la mercadotecnia política, no en la Administración Pública.

Los proyectos de innovación tecnológica los están generando empresas privadas, a partir de herramientas que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y no se apoyan en la ciencia de la Administración. Por ejemplo, una de las revoluciones en la práctica de la administración pública ha sido la georreferencia; sin embargo, ésta se hace posible gracias a una empresa privada (*Google*), con una herramienta tecnológica (*Google Maps*), desarrolla aplicaciones para el mercado y con posterioridad se desarrollan aplicaciones para los gobiernos. En ningún momento estas aplicaciones provinieron de la teoría o la ciencia de la Administración Pública.

En las últimas décadas los enfoques dominantes en la Administración Pública han sido la Nueva Gerencia Pública (NGP), las Políticas Públicas y la Gobernanza. Cada uno de ellos ha realizado aportaciones importantes al estudio de esta disciplina; sin embargo, sus contribuciones no han sido suficientes para construir las herramientas que el gobernante, el político y el

Luis Humberto Fernández Fuentes

administrador público necesitan para dar respuesta a los problemas públicos del siglo XXI.

Los tres enfoques llevan más de 30 años madurándose, lo que significa que son anteriores a la generalización del internet, a la caída del muro de Berlín y distantes a la realidad del gobierno y del ciudadano de hoy. Nadie duda de su importancia y utilidad, pero la falta de innovación y de nuevos conceptos que no sólo expliquen, sino que generen herramientas al gobernante, al administrador y al ciudadano es una deuda de la Administración Pública.

Partiendo de que la Administración Pública es una ciencia por derecho propio, aún falta una reflexión de fondo, también debe ser una ciencia que genere tecnologías aplicables. Si entendemos que tecnología es el conjunto de conocimientos técnicos, ordenados científicamente, que permiten diseñar y crear bienes y servicios que facilitan la adaptación al medio ambiente y la satisfacción de necesidades, entonces cuáles son las tecnologías de la Administración Pública.

Si bien es cierto que la ciencia de la Administración Pública se diferencia de la Ciencia Política por su carácter instrumental, también lo es que no hay una generación de herramientas concretas para el administrador público. Por ejemplo, mientras que para la administración privada hay estándares de industria para el desarrollo de *software* de administración, la generación de soluciones para los gobiernos no alcanza a ser una industria creciente.

3.3. Las nuevas necesidades de la Administración Pública

El sistema en el que se desarrolla la Administración Pública actual implica nuevas herramientas intelectuales y tecnológicas, para abordar los nuevos problemas y los tradicionales. En este sentido, señala Jocelyne Bourgon,²²³ nuevas formas de pensar y nuevos enfoques para gobernar están surgiendo y en consecuencia la Administración Pública continuamente está cambiando, sin embargo las prácticas del pasado no son suficientes para enfrentar algunos de los desafíos del siglo XXI. Esta situación deriva, en parte, del surgimiento de nuevas necesidades de la Administración Pública.

²²³ Bourgon, *A New...*, *op. cit.*, 2011.

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

Hoy la naturaleza de los asuntos públicos es compleja; su carácter global exige creatividad e innovación conceptual para su atención,²²⁴ sin embargo, quienes los atienden están inmersos en un contexto caracterizado por el incremento de la incertidumbre, la volatilidad y la imprevisibilidad.

La complejidad de los asuntos públicos es uno de los elementos que obliga a generar nuevas o mejores herramientas para su tratamiento, sobre todo porque su nueva naturaleza se caracteriza por una amplia dispersión del poder y un alto nivel de interdependencia que no es posible resolver a través de las formas tradicionales; el tratamiento de “lo público” requiere un enfoque holístico y participativo derivado de la interacción de múltiples agentes que actúan simultáneamente.

El incremento de la complejidad y la incertidumbre en los asuntos públicos no significa que los gobiernos pierdan capacidad de intervención, sino más bien que necesitan diferentes enfoques y nuevas formas de pensar para solucionarlos. De ahí que la Administración Pública demanda una nueva síntesis de conocimiento integrada de forma coherente por las teorías que han significado una contribución a esta disciplina, convenciones, principios y prácticas de los valores perdurables con aquellos que respondan a los desafíos de la actualidad.²²⁵

Frente al cambio de la naturaleza de los asuntos públicos y del contexto en el que se desarrollan los gobiernos, la Administración Pública está obligada a cambiar. Si no lo hace, difícilmente responderá de manera satisfactoria al cada vez mayor y complejo número de demandas sociales.

Al respecto Kettl²²⁶ apunta que la Administración Pública enfrenta una paradoja interesante: se sitúa en un “remanso disciplinario” dado que en los últimos años los estudiosos de esta disciplina han tratado de sustituirla por campos de estudio como la implementación, la gestión pública y la teoría formal de la burocracia, lo que ha ocasionado que esta disciplina pierda preeminencia en el campo de la Ciencia Política, disciplina a través de la cual la Administración Pública se desarrolló. El autor refiere que la posibilidad

²²⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *La Administración Pública como ciencia social tecnológica*, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, núm. 2, segundo semestre, México, 1994, p. 295.

²²⁵ Bourgon, *A New...*, op. cit., 2011.

²²⁶ Kettl, “The Future...”, op. cit., 1999.

Luis Humberto Fernández Fuentes

de reconstruir esta disciplina radica en comprender que “los problemas con los que los administradores públicos de hoy en día están luchando son categóricamente diferentes de muchos de los problemas que las teorías anteriores trazaron”. En este sentido Kettl hace énfasis en la importancia de definir nuevos “rompecabezas teóricos” que sean útiles a los administradores públicos.

La necesidad de “una nueva síntesis de conocimiento” o de “nuevos rompecabezas teóricos” en el campo de la Administración Pública que tanto Bourgon como Kettl refieren, deberá inscribirse en un marco de análisis amplio, pues las reformas de esta disciplina llegan a ser un ejercicio realista sólo cuando están influidas y guiadas por los valores y las fuerzas socio-políticas que operan en una sociedad determinada.²²⁷

La Administración Pública ha sido construida sobre la base de la jerarquía, la autoridad, el Estado de Derecho y la estandarización. Se formaron durante la revolución industrial, en contraposición de la improvisación, el gobierno por excepción y el cacicazgo.²²⁸

Los principios de la administración dieron estabilidad y certidumbre al Estado, las empresas y los ciudadanos y siguen vigentes pero ahora son insuficientes para explicar los hechos pasados o futuros y construir herramientas o para resolver los problemas públicos. Cada vez son más necesarias las soluciones mediante el diálogo, las redes y acuerdos que no siguen la lógica de los principios tradicionales.

Un ejemplo de esto es el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, cuando las estructuras de jerarquía tradicional impidieron un modelo de comunicación en red, ya que el gobierno tenía la información para evitar el ataque, pero no la red interior para procesarlo. De hecho, los oficiales federales admitieron que no había un proceso para notificar un posible ataque, lo que generó fallas en la toma de decisiones.

Así entonces, el nuevo gran dilema radica en la flexibilidad y la legalidad, en cómo reaccionar de manera oportuna a lo que no estaba previsto en un marco

²²⁷ ONU, *Rethinking public administration: an overview*, Naciones Unidas, División de Administración Pública y gestión del desarrollo, 1998.

²²⁸ Kettl, “The Future...”, *op. cit.*, 1999.

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

legal que garantice derechos a muchos actores con intereses traslapados y con varios ámbitos de ley aplicables.

El caso de *Starlink* es un ejemplo. En el año 2000 más de 300 productos de empresas como *Taco Bell*, *Kellogg's* y *Kraft* que contenían maíz modificado genéticamente para hacerlo más fuerte frente a las plagas, no habían sido aprobados para consumo humano. Frente a esta situación, varios grupos de activistas denunciaron su contaminación a través de la presentación de evidencias en el *Washington Post*, lo que generó críticas importantes a la FDA (*US Food and Drug Administration*) y el retiro de productos vinculados.

El conflicto se hizo internacional: el laboratorio era francés; las empresas norteamericanas; Japón había comprado el producto sin conocer las modificaciones genéticas; las plantas mexicanas no separaban el maíz convencional del modificado genéticamente. El conflicto se desarrollaba en medio de una mezcla de marcos jurídicos e intereses estatales y privados.

El problema fue tal que se estima que la mitad del consumo de maíz de Estados Unidos estaba relacionado con *StarLink*. Al final del día no hay evidencia del daño que podría causar este maíz, ya que el ingrediente contaminante se destruye con cualquier proceso del producto. El incidente generó pérdidas por millones de dólares, el desprestigio de industrias y el final de muchas carreras.

Kettl considera que este incidente es la quinta esencia de los problemas públicos del siglo XXI, una nueva tecnología que ofrece avances importantes pero también riesgos, enfrentado bajo una incertidumbre científica, bajo ataques políticos, con un activismo de ONG's y la atención de la opinión pública global. La respuesta tanto de las empresas como de los gobiernos fue desatinada.

Era un problema que demandaba una solución, pero no había posibilidad de hacerlo desde una sola agencia, involucraba un trabajo en equipo y la cooperación con compañías privadas, además de que no había una definición clara de resolver el problema.

En cuanto al estudio de Administración Pública, no hay una teoría o herramientas que ofrecieran una idea para la adecuada solución. Kettl concluye que el gobierno se encontró sin el equipo para los problemas que tenía que

Luis Humberto Fernández Fuentes

resolver y probó la pobre relación que hay entre la teoría administrativa y el mundo en el que intenta operar.

La Administración Pública es el instrumento del Estado para convertir las ideas y las definiciones en resultados, a través de la gestión de personas y recursos, en un entorno donde las ideas van a una velocidad sin precedente, los avances tecnológicos generan nuevas industrias con impactos económicos y a la salud inesperados, generará nuevos procesos, servicios, autorizaciones y trámites.