

IX CONFERENCIA ANUAL INPAE 2013
"Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público"
Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo del 2013
Institución anfitriona Universidad de Chile

¿QUÉ ES Y QUÉ ESTRATEGIAS DE ENSEÑANZA REQUIERE EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO?

Freddy Mariñez Navarro¹
Rafael Valenzuela Mendoza²

A manera de introducción

En la actualidad existe un creciente interés por el debate en torno a la definición y alcance del Nuevo Servicio Público (NSP). Partimos de la premisa que el servicio público está en proceso de cambio y eso requiere una gestión diferente en la entrega del mismo. Ya es por todos sabido de las nuevas tendencias en la gestión pública que se expresa en relaciones diferentes entre gobierno y ciudadano y, que la base impulsora se puede sintetizar en estos tres elementos siguientes: por una parte, la incorporación del Internet y estructuras mediadoras virtuales; segundo, por el énfasis en experiencias de organizaciones civiles y participación ciudadana informal como opuesto a las formas tradicionales de participación; y por último, por la colaboración entre ciudadanos y gobierno como opuesto a una relación más formal caracterizada por la relación jerárquica.

El NSP lo definimos como un proceso de interacción que parte de que e-gobierno reemplaza y reestructura los sistemas tradicionales que sirven de apoyo a la relación Gobierno-Ciudadanos, por lo que aquel facilita la entrega de información y servicios en línea (online) a través del Internet y otros medios digitales (e-mail, grupos de discusión, blogs, Twitter) y redes sociales (Facebook y My Space), brindando información, generando interacción, produciendo transacción e

¹ Director del Programa de Maestría en Administración Pública y Política Pública de la EGAP, Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey. Email: fmarinez@itesm.mx

² Investigador asistente de la cátedra "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos" de la EGAP, Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Email: rafael.valenzuela1@gmail.com

incentivando la transformación (Colaboración)³. Dado a ello, podemos entonces afirmar que si el NSP es un proceso de interacción, el compromiso de los ciudadanos en la vida pública es cada día más amplio en la administración pública por lo que ya el burócrata experto-neutral (weberiano) debe convertirse en un facilitador de la participación y el compromiso. Por otro lado, conviene a los funcionarios públicos crear oportunidades para comprometer a los ciudadanos, usando estas oportunidades para educar, organizar y activar la defensa de la participación ciudadana en la esfera pública y por ende, en la entrega del servicio público. Estas herramientas son fundamentales para que actores gubernamentales y no gubernamentales identifiquen y definan problemas públicos, creando e implementando soluciones en forma conjunta.

Los objetivos de esta ponencia son analizar las premisas que definen el NSP basado en la identificación de los componentes de la gestión del servicio público; y por otra parte, proponer, a la luz de una pedagogía de la gobernanza, algunas estrategias y técnicas pedagógicas para la enseñanza de este emergente concepto de NSP.

1.- Marco para la puesta en marcha del Nuevo Servicio Público

Nosotros hemos venido afirmando que la potencialidad del Nuevo Servicio Público como enfoque de gestión debe tener como marco una plataforma democrática de gobierno, sustentada en una democracia real donde la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la confianza sirvan de elementos articuladores activos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Son estos elementos los que le imprimen un diferencial político sustantivo a la forma de gobernar.

Siguiendo esta lógica, Douglas Schuler (2010) propone cuatro elementos base de lo que sería una plataforma democrática de un gobierno. El primer concepto que propone es la **Inteligencia cívica**, vista como inteligencia colectiva directa dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Es decir, dirigir las capacidades percibidas, actuales y potenciales de los individuos, grupos y organizaciones sociales para responder inteligente, efectiva y equitativamente a los desafíos actuales para el logro del desarrollo de la convivencia democrática. Su presencia o ausencia

³ Christopher Pollitt (2011), ha venido estudiando los cambios tecnológicos desde la perspectiva del proveedor de servicios públicos. Llega a la idea de que el cambio tecnológico desplaza la realidad en términos de nuestra percepción sobre el espacio y el tiempo. Dicho de forma ligeramente diferente, el cambio tecnológico es la partera del cambio cultural. Nuestra percepción del tiempo cambia de muchas razones. Lo más obvio es que tanto los ciudadanos, usuarios y proveedores de servicios públicos se están acostumbrando a servicios mucho más rápido que en la era pre-digital.

determinará cómo efectivamente estos desafíos pueden enfrentarse. "A causa de que el Gobierno y otras elites grupales no son capaces de hacer frente a los problemas, se requerirá una forma más profunda de inteligencia cívica construida por ricas interacciones entre ciudadanos distribuidos en todo el mundo. Esta inteligencia no emergerá únicamente de una serie de votos u otras técnicas algorítmicas....." (2010:92).

El Segundo concepto lo relaciona el autor con la **democracia**, entendida como un ideal. Es la forma de organización política que más estrechamente encarna la inteligencia cívica. En otras palabras es la intercepción entre el ideal y la práctica convivencial. Así, "...democracia se define también por procesos inclusivos y transparentes, aunque a veces se bloquea el acceso a estos procesos y además, éstos a su vez son a menudo amañados por la élite política o económica" (2010:92). El tercer concepto propuesto por Schuler es el **Gobierno Abierto** que ofrece un grupo provocativo de ideas para la reconstrucción del gobierno con el objetivo de aumentar y mejorar las habilidades de las sociedades democráticas para enfrentarse a cuestiones o problemas que tienen que ver con decisiones públicas tomando en cuenta los ejes de transparencia, participación y colaboración, activado con el elemento transversal de las tecnologías de comunicación e información⁴. Tomando en consideración esto, transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional (sobre todo en la organización pública) y de gestión. César Calderón (2012), citando el blog de Javier Linares, presenta algunos cambios que deben realizarse en la implementación de un Gobierno Abierto:

- ✓ Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- ✓ Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

⁴ Se pueden destacar las investigaciones y propuestas empíricas de los siguientes autores e instituciones tales como Albert J. Meijer (2012), Teresa Harrison (2011), Sharon Dawes (2010), Beth Noveck (2010), César Calderón-Sebastian Lorenzo (2010) y Daniel Lathrop (2010); Center for Technology in Government de la University of Albany y el Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.

- ✓ Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc. (2012: 27)

Vemos entonces que en la actualidad, bajo los ejes de transparencia, participación y colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y la modernización de la Administración Pública. Es la razón por la que se asume que Gobierno Abierto plantea oportunidades para un fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación Gobierno-Sociedad, abriendo nuevas perspectivas colaborativas entre ciudadanos-gobierno, empresa privada-gobierno, así como al interior de la burocracia.

De esta manera entonces, partimos que Gobierno Abierto, teniendo como instrumento las tecnologías de información, logra su identidad a través de una concepción de doble dirección: una, la búsqueda de una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano por parte de las instituciones, y la otra, la que se dirige a un proceso de reconfiguración en la relación gobierno-sociedad, generando esquemas innovadores de legitimidad de los modelos de gestión posburocráticos, sustentado por organizaciones públicas abiertas y flexibles.

Y el cuarto y último concepto propuesto por Schuler es el **online deliberation**. Vista como un proceso de comunicación directa, a través de las tecnologías de la información disponibles y mediante la cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión, sirve aquella de marco para compartir con un grueso número de gente. La capacidad en la deliberación es importante para el esquema más general de la capacidad de la inteligencia cívica.

Para este autor la deliberación es “distinta de otras modalidades de comunicación tales como la reflexión individual, la repetición y los múltiples esfuerzos por compartir puntos de vista, adquiriendo visiones solamente a través de exposiciones de los medios de comunicación, o trabajando para derrotar una persona, idea o empresa, no a través de los méritos de un propio argumento o la falta de méritos de la otra, sino por cualquier otro medio necesario (no violentos), incluyendo la difamación y la mentira” (2010:93).

Además de estos cuatro componentes de Schuler, creemos que el capital informacional es fundamental para la articulación de la plataforma democratizadora del gobierno. Entendemos a este capital como una herramienta para la agilización en la administración pública moderna ya que analiza datos

relacionales en la gestión pública como un vínculo específico existente entre los tipos de información generados y el rol de los actores que se involucran en ella. En este sentido, estaría entonces caracterizado tanto por el rol de los actores sociales en el proceso de apropiación como por el funcionamiento institucional de las redes:

- 1.- Equipamiento y acceso a las redes tecnológicas (infraestructura computacional instalada, conectividad a Internet y tipo de interactividad);
- 2.- utilización de la tecnología (instrumentos disponibles y servicios utilizados, criterios y modalidades de aplicación prevaletientes);
- 3.- apropiación tecnológica e informativa (disposición organizativa para integrar recursos y usos, medios humanos, formación y desarrollo de destrezas para procesar información y motivaciones para activar la ciudadanía);
- 4.- funcionamiento en red (flujos informativos y dinámicas organizativas tanto internas como externas);
- 5.- políticas y estrategias de comunicación (capacidad para generar y difundir información propia, presencia pública, políticas de medios, prioridades y líneas de acción).

¿Cuáles son entonces los efectos democratizadores del capital informacional? En primer lugar la información se hace pública en el sentido de que se articulan datos convertidos en valor público. Se trata de esta manera de una relación transparente entre ciudadanos y gobierno donde éste orienta su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, incorporándolo en consecuencia al proceso interactivo de los servicios públicos. El segundo efecto democratizador es que la información en red da cabida a que los ciudadanos y actores no gubernamentales colaboren en el proceso de hechura de la política pública y la decisión, a la vez que puedan tener voz para exigir rendición de cuentas a la autoridad.

2.- Premisas definitorias del Nuevo Servicio Público

El Nuevo Servicio Público representa un enfoque emergente en los estudios de gestión pública ya que se propone rescatar los fundamentos democráticos sustantivos del servicio público. Los defensores de este enfoque cuestionan las condiciones actuales que predominan en el servicio público, e invocan algunos conceptos como ciudadanía, democracia y sentido de pertenencia que deben ser el corazón del servicio público moderno. Se trata de “servir, no dirigir” (serving, not steering), tal como lo plantean Derhardt y Derhardt (2002). Visto así, Brainard y McNutt (2010) explican este nuevo modelo para diferenciarlo de la Administración Pública weberiana (Old Public Administration: OPA) y de la Nueva Gestión Pública (New Public Management: NPM). Aunque estos dos últimos

modelos de gestión se sustentan en la teoría de la elección pública y la teoría de la elección racional, las dos propuestas divergen ya que en una (OPA), la ley encarna el interés público, que se deriva del área de la política –Poder legislativo-, y donde el Estado es el único encargado de proveer con eficiencia y efectividad los bienes, la información y los servicios en una relación autoritaria regulada con los ciudadanos y grupos voluntarios. Y la otra (NPM) visualiza el interés público como resultado de la búsqueda de los intereses privados donde el Estado actuaría como facilitador de las elecciones individuales usando técnicas del mercado. Aquí las relaciones entre el gobierno y, los ciudadanos y organizaciones voluntarias es transaccional orientada al intercambio.

El Nuevo Servicio Público (NSP) parte, como enfoque diferente a los modelos anteriores, de la premisa de las motivaciones democráticas para participar en la esfera pública. De esta manera, concibe el interés público como resultado del diálogo. Se visualiza a la gente como ciudadanos y el rol primario del funcionario público es servir y facilitar la participación de y en colaboración con los ciudadanos antes que un funcionario que meramente implementa programas preconcebidos para clientes o como una vía catalizadora para las fuerzas del mercado.

En este sentido, Brainard y McNutt (2010), argumentan que...

El enfoque con énfasis en asociaciones de base y compromiso ciudadano en la vida pública es parte de una tendencia mayor dentro de los académicos de la administración pública ya que replantea el papel del administrador público como un experto neutral a diferencia de un facilitador de los ciudadanos con base en la participación y compromiso. En este escenario, los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a éstos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que exclusivamente regulativas y basadas en la autoridad (2010: 841).

Veamos las diferencias sustantivas de estas tres visiones de gestión:

Cuadro No.1
Rasgos distintivos sustanciales de tres enfoques de gestión

Old Public Administración (OPA)	New Public Management (NPM)	New Public Service (NPS)
Tiene su raíz en el Public Choice (Elección Pública).	Tiene su raíz en el Rational Choice (Elección Racional).	Sus supuestos son las motivaciones democráticas para participar en la esfera pública.
La Ley encarna el interés público que deriva del consenso de los políticos.	NPM ve el interés público como resultado de la búsqueda de intereses privados.	Se concibe el interés público como resultado del diálogo –deliberación-
Su objetivo es preservar y proteger los derechos individuales.	El Estado actúa como facilitador de elecciones individuales usando la técnica del mercado.	Visualiza a la gente como ciudadanos activos y el rol primario de los funcionarios públicos es facilitar, a través del servicio público, la colaboración con los ciudadanos.
El Estado es un proveedor “eficiente y efectivo” de bienes, servicios e información en relación jerárquica con los ciudadanos.	La relación entre el Gobierno y el ciudadano orientado al intercambio es transaccional.	Los mecanismos para alcanzar los objetivos de la política pública son la construcción de coaliciones y la facilitación de la colaboración entre el sector privado, el Gobierno y la sociedad.
Concibe a las organizaciones voluntarias y de la sociedad civil como entidades jerárquicas.	La NPM concibe a las organizaciones ciudadanas como descentralizadas.	Las organizaciones civiles son concebidas como estructuras informales y colaborativas con liderazgo interno y externo compartido.

Fuente: construcción propia en base a J. Denhardt y R. Denhardt (2002) y Brainard y Mc Nutt (2010).

J. Denhardt y R. Denhardt (2002), asumen que el Nuevo Servicio Público es inspirado por diversas teorías y enfoques similares y diversas⁵, además de lecciones concretas que han reflejado lo siguiente: 1) el aumento del rol del funcionario público para ayudar a los ciudadanos para articular y reunir sus intereses compartidos ante que intentar controlar o dirigir la sociedad en nuevas direcciones; 2) el interés público es el objetivo, no el subproducto. Los servidores públicos deben contribuir a la construcción de una noción compartida colectiva sobre el interés público; 3) pensar estratégicamente y actuar democráticamente. Es decir, las políticas y programas que reúnen necesidades públicas deben ser más efectivos y responsables a través de esfuerzos colectivos y procesos colaborativos; 4) Servir ciudadanos, no consumidores. El interés público resulta sobre el diálogo en base a los valores compartidos ante que la agregación de

⁵ Los teóricos de la ciudadanía, la comunidad y la sociedad civil, los estudios humanistas de la organización y administradores públicos posmodernos han contribuido a establecer un clima en el que tiene sentido hoy en día hablar de New Public Service (NPS), (R.Denhard y J. Denhard; 2002)

intereses individuales; 5) La rendición de cuentas no es tan sencilla, ya que los servidores públicos deben atender además del mercado, a la Constitución y leyes secundarias, valores de la comunidad, normas políticas, niveles profesionales e intereses ciudadanos; 6) Valorar a las personas, no sólo la productividad. Es más probable el éxito a largo plazo de las organizaciones públicas y las redes donde ellas participan si operan en procesos de colaboración y liderazgo compartido basado en el respeto de toda la gente y; 7) Los valores de la ciudadanía y del servicio público por encima de los valores del mercado.

Reiteramos entonces, que el Nuevo Servicio Público se presenta como un enfoque alternativo a la NGP (NPM) y la Administración Pública Tradicional (OPA), en el cual se rescata como centro de la acción gubernamental al ciudadano. Como lo señalan Brainard y McNutt (2010), el Nuevo Servicio Público tiene como sustento “el cambio tecnológico y las oportunidades que plantea el gobierno electrónico, el surgimiento de organizaciones de base y la participación informal en la vida pública, así como las tendencias y oportunidades que plantea la colaboración gobierno-ciudadano” (2010: 839). Paul Light (1999a, citado por Park y Perry, 2013: 27), describe las consecuencias de la nueva gobernanza en el moderno Nuevo Servicio Público. “La consecuencia más importante es que el gobierno ya no es la base en el servicio público, sino tres sectores distribuidos de la siguiente manera: sector gubernamental, organizaciones no lucrativas, y organizaciones con fines de lucro”. Esta afirmación es consecuente con Light (1999^a, citado por Park y Perry, 2013) cuando precisa el término de Servicio Público Multisectorial y en consecuencia replantea las categorías de servidores públicos.

Estas ideas propuestas por estos autores nos llevan a reflexionar sobre los valores en el servicio público. En un ambiente de incertidumbre, y que es objeto de cambios frecuentes tanto estructural como funcional, los valores sirven para proporcionar una brújula en la orientación de las actividades. De esta manera entonces, en el servicio público moderno “...el proceso es tan importante como los resultados y la confianza pública se basa en democracia. Los valores están representados en todas las etapas de la toma de decisiones” (MacCarthaigh; 2008). Para este autor los valores no son más que los principios o cualidades individuales que guían los juicios y el comportamiento de los funcionarios públicos, por lo que en la ética en el servicio público están entonces en vigor las normas que se traducen en valores en la vida diaria.

3.- Gestión del Nuevo Servicio Público

En vista de lo anteriormente planteado, podemos asumir que estamos en presencia de una nueva teoría de la gestión del servicio público a diferencia del

argumento de la Nueva Gestión Pública (NPM) que se caracteriza por el exceso de *gerencialismo* y un marco orientado al mercado en la entrega del servicio público. En este sentido, Osborne, Radnor y Nasi (2012), parten de tres características esenciales de la nueva gestión del servicio público para diferenciarlo del servicio de productos manufacturados. La primera de ellas parte que la mayoría de los bienes públicos no son “productos públicos”, son servicios públicos. Por ejemplo: trabajo social, cuidados de salud, educación, servicios de apoyo económico y de negocios, desarrollo de la comunidad, regeneración urbana y social, etc. De esta manera, por tratarse de servicios, son intangibles y procesos dirigidos, basados sobre la promesa de que serán entregados. El servicio público puede incluir elementos concretos, pero estos son apoyos al servicio como tal. Mientras que un producto es invariablemente concreto, un servicio es intangible, además de ser un proceso.

1.a.- Un servicio debe entregar beneficios al usuario.

1.b.- La expectativa y la experiencia de los procesos del servicio entregado es fundamental.

1.c.- Lo anterior tiene efecto profundo en la efectividad e impacto del servicio.

El segundo rasgo característico establece que mientras tradicionalmente la lógica de la producción, para productos manufacturados, es definida porque producción, venta y consumo de los productos ocurre separadamente, en la nueva gestión del servicio público, producción y consumo ocurren simultáneamente. Y como último rasgo, destacan los autores, los usuarios de productos manufacturados son cualitativamente diferentes a los usuarios de servicios. El usuario de servicio público se constituye en un co-productor del mismo. Esto implica que el rendimiento de un servicio público no está dado sobre su diseño eficaz en relación a su propósito, sino al menos por la experiencia subjetiva de ese servicio por parte de sus usuarios. Está formado por el encuentro de las expectativas del servicio y las percepciones de la experiencia del proceso de prestación de servicios por sus usuarios.

Basándonos en Osborne, Radnor y Nasi (2012), identificaremos cuatro ejes fundamentales en la gestión del nuevo servicio público: a) la orientación estratégica de las organizaciones de servicio público; b) el rol del marketing en la entrega de los servicios públicos; c) la co-producción de los servicios públicos; y d) la gestión de operaciones de los servicios.

Explicaremos cada uno de ellos:

a) Se ha considerado en la teoría de las organizaciones tanto privadas como públicas que la orientación estratégica es clave para el logro de los objetivos,

así como para el éxito organizacional. Una orientación estratégica implica capacidad organizacional con el objeto de crear valores comunes y comportamientos para compartir conocimientos e información sobre su ambiente externo entre los empleados (Deshpande & Webster, 1989; Grawe et al, 2009; Sinkula, 1994; citado por Osborne, Radnor y Nasi, 2012). Para el caso de una estrategia del nuevo servicio público, se parte que su orientación refiere a la capacidad para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y usuarios del servicio tanto actual como futuro⁶. Para ello entonces se requiere un compromiso público como parte de la orientación estratégica por los ciudadanos (Lauer Schachter, 2010), y también un involucramiento de los usuarios para generar mecanismos de funcionamiento. Así, la interacción de información básica generada sobre las necesidades presentes y futuras tanto de los usuarios como de los ciudadanos, da sentido y base para la formulación e implementación de una política pública de servicio público.

- b) El rol del marketing en la entrega del servicio público. No se trata sólo de la venta del servicio como lo establece el enfoque de la Nueva Gestión Pública y el enfoque dominante de productos. Se echa mano del marketing social como estimulador de cambio de comportamiento de los ciudadanos. McLaughlin et al., 2009, (citado por Osborne, Nadnor y Nasi, 2012) establece que el mercadeo del servicio debe incluir la implementación de su posicionamiento estratégico, comunicación con los usuarios del servicio, así como con su compromiso en el proceso de co-producción del servicio, y la evaluación de la experiencia del servicio en orden para mejorar la entrega del servicio en el futuro. El enfoque del marketing en el nuevo servicio público es esencial tanto para convertir la intención estratégica de un servicio público a una "promesa de servicio" específica y dispuesta a ofrecerla, así también para dar forma a las expectativas de este servicio por sus usuarios y el rol del personal en la entrega (Osborne, Nadnor y Nasi, 2012: 145).
- c) La co-producción del servicio público. Éste se centra en que la producción y consumo del servicio no están separado, es un proceso continuo en el que se realizan interacciones entre la organización del servicio y sus usuarios. Además, la co-producción resuelve por dos vías un problema de gestión pública, y es que por un lado genera la efectividad de la entrega del servicio y

⁶ Los ciudadanos son usuarios actuales o potenciales del servicio público, mientras que los usuarios de servicios son también ciudadanos. Esta afirmación va más allá de la visión de la Nueva Gestión Pública que considera al usuario del servicio público como cliente sin tomar en cuenta ningún tipo de relación con el servicio sino sólo de mercado.

por la otra, logra fines societales como la inclusión social o el compromiso ciudadano, generando un tipo de control más suave (*soft control*). Por ejemplo, Reed, 1992 y Walton, 1985, citado por Raelin (2010), afirman que la palabra "control" puede ser sustituido por "compromiso", como evidencia de que la gestión, utilizando métodos descentralizados como el trabajo en equipo, es la promoción de una cultura de la voz y la participación.

- d) La gestión de operaciones de los servicios. Con este enfoque de servicio público, la gestión de operaciones sólo conduce a más eficiencia dado a que es mejorado su proceso interno a través del vínculo entre operaciones internas y externas de la organización de entrega del servicio, implicando una cultura organizacional de la gestión que se explica así como la necesidad tanto de aplicar y evaluar el proceso inclinado a la perspectiva de los usuarios y no exclusivamente del proceso interno gerencial de la organización en la entrega del Servicio. En particular, afirma Raelin (2010, citando a Denison, 1984; Lim, 1995; Ouchi, 1981, Peters & Waterman, 1982), la cultura de la empresa se ha propuesto para ser especialmente útil para la gestión, produciendo un personal motivado en el logro de alta niveles de productividad, vinculando a los trabajadores a un conjunto común de valores fundamentales, creencias y suposiciones.

4.- ¿Qué estrategias pedagógicas para la enseñanza del NSP?

Siguiendo el anterior marco teórico del NSP, se aborda de manera previa algunos supuestos que habrían de abordarse en el currículum universitario (plan de estudios), para a partir de allí, proponer la estrategia pedagógica para enseñar y aprender el NSP.

El primer supuesto está relacionado con el reconocimiento de la creciente complejidad en el servicio público, lo que conduce a preservar la identidad del rol del administrador público, sin olvidar que los problemas actuales tienen soluciones multidisciplinarias.

El siguiente supuesto se vincula con el hecho de que una adecuada enseñanza, no necesariamente produce aprendizaje, lo que conduce de forma urgente a generar contextos y ambientes en los cuales el binomio enseñanza-aprendizaje sea efectivo, pertinente y adecuado en el uso de sus estrategias y técnicas pedagógicas.

Frente a la falta de incentivos en las universidades para acelerar las actualizaciones de los planes de estudio, puesto que las necesidades y la definición de los problemas públicos están cambiando a mayor velocidad de lo que hacen los planes de estudios, un tercer supuesto resulta en un llamado a diversificar el proceso de enseñanza-aprendizaje a fin de lograr los equilibrios entre teoría y practicidad.

El cuarto es referente en avanzar hacia modelos constructivistas apoyados en las Tics, donde la formación de competencias, resulta fundamental, al igual que la habilidad de construir problemas y soluciones en el aula y en el terreno empírico. Los estudios de casos pudieran constituirse en los métodos más adecuados.

El quinto y último supuesto es la formación de un cuerpo docente y un estudiantado que parece mantener una baja capacidad crítica de su entorno.

Con base en estos supuestos se propone moldear una estrategia para implementar, el Aprendizaje basado en Problemas Públicos (ABPP). Si bien no es la única estrategia para la enseñanza-aprendizaje del NSP, es el enfoque más cercano que se identifica a nivel de posgrado, donde los requerimientos de habilidades y conocimientos de la teoría y la práctica, deviene en un tipo de especialización en el análisis de asuntos públicos. La ABPP consiste en una estrategia pedagógica que se caracteriza por formar grupos pequeños (7 a 10 aproximadamente) que juntos, analizan y resuelven un problema seleccionado o diseñado, especialmente, para el logro de ciertos objetivos de aprendizaje trazados. Durante el proceso de interacción, los alumnos se motivan a entender y resolver el problema, lo que vincula el aprendizaje del conocimiento propio de la materia, y sus habilidades para elaborar un diagnóstico de los problemas públicos.

El objetivo de la estrategia apuntada, es que los estudiantes comprendan la importancia de trabajar colaborativamente, que desarrollen habilidades de análisis y síntesis de información, además de comprometerse con su propio proceso de aprendizaje. Díaz-Barriga (2005: 33) define el ABPP en términos de “una experiencia pedagógica de tipo práctico organizada para investigar y resolver problemas vinculados al mundo real, la cual fomenta el aprendizaje activo y la integración del aprendizaje escolar con la vida real, por lo general desde una mirada multidisciplinar.” La experta en estudios sobre educación universitaria, brinda un elemento clave para comprender el enfoque del ABPP: los problemas sobre los que es más valioso enseñar son problemas abiertos, indefinidos o no estructurados (open-ended problems), en el sentido de que comparten las siguientes características:

- No es posible resolverlos con absoluta certeza; existe incertidumbre.
- No pueden describirse o caracterizarse completa ni unívocamente.
- Existe más de una sola opción de solución, aunque en función de distintos criterios (éticos, científicos, económicos, técnicos, etc.), alguna de las cuales resulta más pertinente o viable.
- Generan controversia, aún entre expertos, por lo que se requiere analizar los distintos puntos de vista o necesidades de los actores participantes.
- La información existente sobre los mismos está sujeta a distintas interpretaciones.
- Con frecuencia deben abordarse repetidamente a lo largo del tiempo la medida en que cambian los modelos explicativos o teóricos que dan cuenta de los mismos, o bien cuando cambian los enfoques de intervención o las condiciones mismas en que se manifiesta la situación problema y, por ende, se dispone de más o diferente información al respecto.
- Pueden abordarse mediante procesos de solución de problemas que emplean la información de manera cada vez más compleja.

En el siguiente cuadro se señalan algunas diferencias importantes entre el proceso de aprendizaje tradicional y el proceso de aprendizaje en el ABPP:

Cuadro No. 2
Diferencias entre procesos de aprendizaje tradicional y el ABPP

Proceso de aprendizaje tradicional:	Proceso de Aprendizaje Basado en Problemas (ABPP):
El profesor asume el rol de experto o autoridad formal.	Los profesores tienen el rol de facilitador, tutor, guía, co-aprendiz, mentor o asesor.
Los profesores transmiten la información a los alumnos.	Los alumnos toman la responsabilidad de aprender y crear alianzas entre alumno y profesor.
Los profesores organizan el contenido en exposiciones de acuerdo a su disciplina.	Los profesores diseñan su curso basado en problemas abiertos. Los profesores incrementan la motivación de los estudiantes presentando problemas reales.
Los alumnos son vistos como "recipientes vacíos" o receptores pasivos de información.	Los profesores buscan mejorar la iniciativa de los alumnos y motivarlos. Los alumnos son vistos como sujetos que pueden aprender por cuenta propia.
Las exposiciones del profesor son basadas en una comunicación unidireccional; la información es transmitida a un grupo de alumnos.	Los alumnos trabajan en equipos para resolver problemas, adquieren y aplican el conocimiento en una variedad de contextos. Los alumnos localizan recursos y los profesores los guían en este proceso.
Los alumnos trabajan por separado.	Los alumnos conformados en pequeños grupos interactúan con los profesores quienes les ofrecen retroalimentación.
Los alumnos absorben, transcriben, memorizan y repiten la información para actividades específicas como pruebas o exámenes.	Los alumnos participan activamente en la resolución del problema, identifican necesidades de aprendizaje, investigan, aprenden, aplican y resuelven problemas.
El aprendizaje es individual y de competencia.	Los alumnos experimentan el aprendizaje en un

	ambiente cooperativo.
Los alumnos buscan la “respuesta correcta” para tener éxito en un examen.	Los profesores evitan solo una “respuesta correcta” y ayudan a los alumnos a armar sus preguntas, formular problemas, explorar alternativas y tomar decisiones efectivas.
La evaluación es sumatoria y el profesor es el único evaluador.	Los estudiantes evalúan su propio proceso así como los demás miembros del equipo y de todo el grupo. Además el profesor implementa una evaluación integral, en la que es importante tanto el proceso como el resultado.

Fuente: Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es una adaptación de: “Traditional versus PBL Classroom”. <http://www.samford.edu/pbl/what3.html#>.

Como todo modelo pedagógico, el enfoque ABPP no se presenta de forma pura en la realidad, y si bien está centrado más en el aprendizaje que en la enseñanza, ello no conlleva la ausencia de sesiones magistrales centradas en el docente, sino que implica la diversificación de técnicas agrupadas en un enfoque preponderantemente basado en la habilidad del estudiante por discernir las vicisitudes de los problemas definidos como públicos.

Dos condiciones particulares favorecedores del enfoque del ABPP son los siguientes; primero, la formación de Ambientes Colaborativos de Aprendizaje (ACA), los cuales se definen como los métodos que buscan promover el aprendizaje a través del esfuerzo colaborativo entre estudiantes en una determinada tarea, donde el aprendiz interactúa con otros colaboradores para solucionar un problema (Kumar, 1998). Los ACA permiten configurar diversos escenarios flexibles para la elaboración de proyectos colaborativos donde los estudiantes y profesores encuentran diferentes herramientas y puntos de vista (Soh et al, 2004). Y segundo, un currículo flexible basado en competencias favorece en mayor grado implementar el ABPP. Así, la combinación de competencias para la vida resulta consistente con este enfoque de aprendizaje, donde el conocimiento se construye con la guía del profesor como tutor y facilitador de este proceso, donde el estudiante combina su percepción del mundo de vida, con la prueba de hipótesis y la formulación de preguntas de investigación.

El ABPP es una orientación del aprendizaje basado en problemas, donde el concepto de lo público adquiere especial relevancia, puesto son los tipos de problemas que enfrentaran como futuros egresados de grado y pregrado.

5.- La experiencia de la Cátedra de Investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos” de la EGAP Gobierno y Política Pública-Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey), México.

La cátedra de investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos” ha diseñado y actualmente implementa un espacio colaborativo para el enfoque de ABPP, que lo hace una estrategia pedagógica viable en el caso de la maestría y doctorado en el área de administración pública y de política pública del Tecnológico de Monterrey. Se trata del Observatorio de Política Pública de Nuevo León⁷, donde se invita a participar a los estudiantes tanto de la Maestría en Administración Pública como del Doctorado en Política Pública de la EGAP Gobierno y Política Pública, con el propósito de investigar problemas públicos identificados por los mismos estudiantes, a la vez que proponen y elaboran artículos de análisis en el boletín del observatorio, y se realizan eventos donde se dialoga con candidatos de los partidos políticos, parlamentarios, funcionarios públicos (municipales y estatales), líderes de la Sociedad Civil y empresarios locales, y organizan mesas de debate en torno a proyectos y temáticas específicas. La inserción en el observatorio complementa la formación de grado, aunque no forma parte del *curriculum* universitario, no obstante el aprendizaje adquirido si favorece una mejor comprensión en los estudios de posgrado.

Un elemento a destacar es la identificación de un perfil docente activo, donde la preocupación de los profesores por involucrar a sus estudiantes en tareas de investigación, resulta esencial para estos que desean *aprender haciendo*. Adicionalmente la invitación permanente hacia distintos actores de la sociedad civil en temas que en ese momento se desarrolla en la agenda ciudadana, o en la agenda institucional del gobierno, conduce a que los estudiantes refuerzan las habilidades dialógicas y argumentativas. De todo lo anterior, se infiere que la flexibilidad curricular está condicionada por la existencia de guías activos en la creación y búsqueda constante de Ambientes Colaborativos de Aprendizaje (ACA), contexto bajo el cual se desarrolla el análisis de los Asuntos Públicos a nivel de posgrado, de forma directa por los alumnos. Las Tics son esenciales en la formación de espacios colaborativos, y ahí es donde se identifican el principal reto del enfoque ABPP. Las fuentes de código abierto (Open Source), son una gran ventaja, pero existen limitaciones institucionales y normativas que limitan su utilización en el aula. No obstante, los estudiantes en la era del internet, han desarrollado habilidades no adquiridas en el centro educativo o universitario, lo que denota un gran reto del docente por innovar en términos de enseñanza-

⁷ Ver página: www.observatoriodepolitica.com

aprendizaje, con el propósito de vincular lo que el estudiante muestra conocer de las Tecnologías de Información y Comunicación (Tics), con aquellos conocimientos que aún está aprendiendo en el campo de la administración pública y la política pública.

Conclusiones

El fortalecimiento de la vinculación entre el NSP y el ABPP aún es una tarea pendiente. La aparición de nuevos conceptos en el campo de la administración pública, mueve a un desafío no menor, como el cambio del curriculum universitario, la actualización de las estrategias pedagógicas y de las técnicas de enseñanza aprendizaje, donde se visualice al estudiante en el centro del proceso, sin negar la importancia del docente universitario en este reto.

Es aún debatible si el NSP se ha constituido como un nuevo paradigma emergente, pero lo que sí es realidad, es el interés creciente que atrae el enfoque del NSP en la comunidad de especialistas en gestión y administración públicas, ante modelos administrativos que mostraron su agotamiento en lo general, pero que continúan predominando en la práctica administrativa de muchos países de América latina y de otras latitudes.

El NSP invita a repensar la función pública por la vía de la gestión del servicio público, reconociendo el régimen democrático como la mejor forma de proveerlo, por lo que más allá del tipo y modo en el que se preste el servicio público, existe un conjunto de valores democráticos como la transparencia, acceso a la información pública, participación y rendición de cuentas, que habrán de prevalecer bajo cualquier denominación que adopte la organización de la administración pública.

Bibliografía

Brainard, Lori A. y McNutt, John G. (2010) "Virtual Government- Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative? *Administration & Society*. Pags. 836-858.

Calderón, César y Sebastián Lorenzo (Coordinación), (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores, España.

Center for Technology in Government de la University of Albany
(<http://www.ctg.albany.edu/>)

Dawes, Sharon S (2010) "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency". *Governement Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, 377-383

Denhardt, Robert B and Janet Vinzant Denhardt (2002) “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, Volume 60, Issue 6, pages 549–559, November/December 2000

Díaz Barriga, Frida. (2005). *Enseñanza situada: Vínculo entre la escuela y la vida*. México: McGraw Hill.

Harrison, Teresa M, Santiago Guerrero, G. Brian Burk and Meghan Cook (2011) “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”. *The Proceeding of the 12th Annual International Digital Governement Research Conference*.

<http://www.sfu.ca/~vivek/personal/papers/CSCLIssuesForResearch.pdf>.

ITESM (2008) “El Aprendizaje Basado en Problemas como técnica didáctica” en Dirección de Investigación y Desarrollo. Las Estrategias y Técnicas Didácticas en el Rediseño. Mimeo. Puede ser consultado en <http://www.sistema.itesm.mx/va/dide/inf-doc/estrategias/>

Kumar, V. (1998) “Computer-Supported Collaborative Learning: Issues for Research” Department of Computer Science, University of Saskatchewan, Saskatoon, Canada, [Online]:

Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) (2010) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly, USA, First Edition.

Lauer Schachter, Hindy (2010) “Governance Reflections on Political Engagement and Voluntary Association”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 40:703 originally published online 31 March 2010

Mac Carthaigh, Muiris (2008) *Public Service Values*. The Institute of Public Administration, Dublin.

Meijer, Albert J, Deirdre Curtin, and Maarten Hillebrandt (2012) “Open government: connecting vision and voice” *International Review of Administrative Sciences* March, 78:1.

Noveck, Beth Simone (2010) “The Single Point of Failure” in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly, USA, First Edition.

Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Osborne, Stephen P; Zoe Radnor y Greta Nasi (2012) "A new theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach". *The American Review of Public Administration*, 43: 35. Originally published online 4 December 2012.

Park, Hun Myoung and James L. Perry (2012) "The Transformation of Governance: Who Are the New Public Servants and What. Difference Does It Make for Democratic Governance?" *The American Review of Public Administration*, 43: 26 originally published online 21 March 2012.

Schuler, Douglas (2010) "Online Deliberation and Civic Intelligence" in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (ed.) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA, First Edition.

Soh L., Jiang H., Ansorge C. (2004) "Agent-Based Cooperative Learning: A Proof of Concept Experiment". ACM Special Interest Group on Computer Science Education, SIGCSE'04. USA.