

# Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate

Francy Castellanos Oviedo

Sandro Castillo Grimaldos

## Autores

Carlos Hildebrando Fonseca Zárate

Ingeniero Civil; M.A Economía, D.U. Ciencias de la Gestión, M.Sc. Sistemas Ambientales y Urbanos; PhD candidato Geografía. Director Corporación Simbiosis y Decano Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad del Sinú sede Bogotá, Bogotá, Colombia.

Contacto: carlosfonseca@unisinu.edu.co, Dirección de correspondencia: carrera 6.ª núm. 118-60, Bogotá D.C.

Francy Castellanos Oviedo

Ingeniera Industrial, M.Sc. Ingeniería Administrativa. Docente - Investigadora de la Universidad del Sinú, sede Bogotá, Bogotá, Colombia.

Contacto: francycastellanos@unisinu.edu.co

Sandro Castillo Grimaldos

Administrador Público, Bogotá, Colombia.

Contacto: sandro.castillo831@esap.gov.co

## Palabras clave

Conocimiento, prospectiva, planeación, administración pública, escenarios futuros posibles.

## Keywords

Knowledge, prospective, planning, public administration, possible future scenarios

JEL: H, H8, H83.

Fecha de recepción: 17-01-2016

Fecha de aprobación: 03-05-2016

## Cómo citar este artículo

Castellanos Oviedo, F., Fonseca Zárate, C., & Castillo Grimaldos, S. (2016). Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con prospectiva participativa *Administración & Desarrollo*, 46(2), 175-199. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/66>

## Resumen

Se presenta un nuevo método de prospectiva estratégica, la Consulta Amplia de expertos con método triaxial de escenarios futuros posibles, una combinación de dos métodos con modificaciones innovadoras en cada uno de ellos para poderlos aplicar por medio de internet, y su prueba como herramienta de planeación participativa en la ESAP. Se preguntó a los profesionales localizados en las regiones, ¿qué formación y apoyo requieren para hacer mejor su labor en el periodo del posacuerdo de paz con las FARC, en su región y en su campo de actividad profesional?, a partir de un listado elaborado y discutido con un grupo informal de docentes investigadores de la ESAP, de los temas de investigación actuales de la administración pública en las universidades y centros de investigación del mundo. Ese listado, ajustado y complementado con la realidad colombiana, sirvió para consultar a cada persona sus necesidades para actuar más eficaz y eficientemente en su localización bajo dos escenarios contrapuestos; esto permitió establecer un mayor entendimiento a nivel nacional de los requerimientos diferenciados de capacitación y apoyo de la ESAP a sus egresados y a los entes territoriales de una manera rápida, confiable y robusta.

New knowledge management methods: National consultation of public administration with a participative prospective

## Abstract

This paper presents a new methodology of strategic prospective: "Wide Consultation of experts based on a tri-axial methodology of possible future scenarios", which is a combination of two methods, each one, with innovative modifications, in order to one, be applied through the internet, and second, to be tested as a tool for participative planning in ESAP. An informal group of professors at the ESAP gathered and discussed about current research topics related to Public Administration in universities and research centers worldwide. They asked the following question to a group of professionals in the region: according to your expertise and professional activity field, what training and support do you require to improve your performance in the period of post-conflict with the FARC? This question was made, based on a list of topics they elaborated; the list was adjusted and complemented to the Colombian reality and it had three different uses. First, it served as a way to explore people's necessities to act more efficiently in the place they inhabit, second, it allowed to establish a better understanding of the training differentiated requirements, and lastly, it shows ESAP's efficient, reliable and solid support to its graduates and regional authorities.

## Novos Métodos de Gestão do Conhecimento: consulta nacional de administradores públicos com prospectiva participativa

### Resumo

É apresentado um novo método de Prospectiva Estratégica, a "Consulta Ampla de Especialistas com Método Triaxial de Cenários Futuros Possíveis", uma combinação de dois métodos com alterações inovadoras em cada um deles no intuito de poder aplicá-los através da internet, ao mesmo tempo seu teste como ferramenta de planejamento participativo na ESAP. Foi perguntado aos profissionais localizados nas regiões: qual formação e apoio requerem para fazer melhor o seu trabalho no período posterior ao acordo de paz com as FARC, em sua região y em seu campo de atividade profissional?, a partir de um questionário elaborado e discutido com um grupo informal de professores e pesquisadores da ESAP, sobre os temas atuais de pesquisa da administração pública nas universidades e centros de pesquisa do mundo. Esse questionário, ajustado e complementado com a realidade colombiana, serviu para perguntar a cada pessoa suas necessidades para atuar de forma mais eficaz y eficiente na sua localidade, com base nos cenários propostos. Isso permitiu estabelecer um maior entendimento a nível nacional sobre os requisitos diferenciados de capacitação e apoio da ESAP para seus egressos e entidades territoriais de uma forma rápida, confiável e robusta.

De nouvelles méthodes de gestion des connaissances: consultation nationale de l'administration publique avec une prospective participative

### Résumé

Cet article présente une nouvelle méthodologie de prospective stratégique: « l'ample consultation d'experts sur la base d'une méthodologie triaxiale de scénarios futurs possibles », qui est une combinaison des deux méthodes avec des modifications innovantes pour chacun. Afin d'être appliqué sur internet et les testés en tant qu'outil de planification participative dans l'École Supérieure de l'Administration Publique (ESAP). Un groupe informel des professeurs chercheurs de l'ESAP se sont réunis et discutés sur des sujets de recherche actuels liés à l'administration publique dans les universités et centre des recherches dans le monde. Ils ont demandé la question suivante à un groupe des professionnels localisés dans les régions : en fonction de votre expertise et votre domaine d'activité professionnelle, quelle formation et soutien avez-vous besoin pour améliorer votre travail dans la période de post-conflit avec le groupe armée FARC ? Cette question a été faite, sur la base d'une liste de thématiques dont ils ont élaboré. La liste a été ajusté et complété avec la réalité colombienne et il a servi comme un moyen d'identifier les besoins des personnes de manière plus efficace dans leur emplacement, selon deux scénarios contrastés. Cela a aussi permis d'établir une meilleure compréhension des différents besoins nationaux en matière de formation et le soutien efficace, fiable et solide de l'ESAP à ses diplômés ainsi qu'aux autorités territoriales.

### Palavras-chave

Conhecimento; prospectiva; planejamento; administração pública; cenários futuros possíveis

### Mots-clés

Connaissance, prospective, planification, administration publique, les scénarios futurs possibles

## Introducción

La gestión del conocimiento es el proceso de creación, uso, difusión, transmisión, socialización y apropiación del conocimiento, que en el caso de la gestión pública genera aportes muy valiosos a nivel territorial y sectorial, pues la memoria y el aprendizaje continuo permiten

una gestión más eficaz, más eficiente y sobre todo más transparente de las instituciones hacia y para los ciudadanos. El desempeño del estado adquiere de nuevo gran importancia ante la complejidad e incertidumbre del siglo XXI y requiere aplicar más conocimiento para tomar mejores decisiones y actuar eficaz y oportunamente.

La administración pública requiere evolucionar a igual ritmo con herramientas de gestión del conocimiento e innovación social e institucional, para interpretar y atender debidamente estos retos y riesgos mediante la planificación estratégica participativa y la diversidad dentro de la unidad, construyendo permanentemente gobernanza, eficacia, eficiencia y una correcta relación entre lo público y lo privado.

La generación de políticas públicas que realmente cubran y den solución a las necesidades de las regiones y a escenarios como el posconflicto, requieren de información y conocimiento específicos sobre las diferencias y particularidades regionales y municipales. La tecnología provee herramientas de información y comunicación que contribuyen a dicha gestión. La degradación ambiental y la investigación financiada por el Estado, que son generalmente bienes públicos, también requieren la presencia proactiva del mismo.

El campo de la administración ha privilegiado en los últimos años la visión de *Business Management* del sector privado, lo cual ha influido en muchos ámbitos hasta el punto de que se llega a opinar que una mejor administración del Estado consiste en traer la experiencia gerencial del sector privado, olvidando la diferencia esencial, que es la racionalidad conceptual totalmente distinta de ambas aproximaciones, pues mientras la administración de negocios privados busca la maximización de la ganancia económica privada en el más corto plazo posible<sup>1</sup>, la racionalidad de la administración pública busca la maximización del bienestar colectivo para la mayor cantidad de ciudadanos, durante el mayor periodo de tiempo posible. El seguimiento de la administración pública en América Latina permite establecer ciclos en los cuales el estado, en su tamaño y funciones, ha ocupado un lugar preponderante en la sociedad, como es el caso de la etapa desarrollista de protección arancelaria de la “industria infante”, y otros en los cuales la consigna ha sido la de su minimización para permitir que el sector privado y la sociedad de mercado asuman el papel protagónico del progreso social; este aporte se inscribe en la escuela de pensamiento que considera que tanto el Estado como la empresa privada son fundamentales en sus justas proporciones y con la ética, balances y controles necesarios, para el verdadero desarrollo territorial sustentable<sup>2</sup> (Fonseca Zárate, 2016).

1 Aunque más recientemente maestros como Michael Porter han abierto tanto el tema de la Responsabilidad Social Empresarial como el de la pertenencia de las empresas a su entorno sociocultural y económico, generando espacios de compromiso privado frente a lo público, además de las muy mencionadas Alianzas Público-Privadas (APP).

2 Carlos Fonseca y otros desarrollaron el concepto de Índice de Desarrollo Territorial Sustentable (IDTS) y Planeación Estratégica Prospectiva de Esce-

En el Siglo XXI, complejo, incierto y de una gran velocidad de cambio tecnológico y posiblemente climático, el Estado cumple funciones de liderazgo visionario para asumir riesgos económicos en la exploración de nuevos campos de innovación, financiando bienes públicos como el conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico. De hecho, tal y como lo plantea Marianne Mazzucato (2014), en el caso de la innovación se requiere que el estado invierta y además guíe a la sociedad en campos nuevos, como lo demuestra la experiencia de los Estados Unidos, específicamente en Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa) y otras agencias estatales, con el iPhone en la cual por lo menos 12 de las 16 innovaciones que lo componen tuvieron su origen en las investigaciones financiadas por las fuerzas armadas, y han sido adoptadas por el sector privado una vez la percepción de riesgo de inversión es moderada. Igualmente, el Estado se ocupa del ambiente, seguridad, justicia, recaudación de los tributos, servicios públicos, infraestructura de movilidad y transporte, salud, educación y otros temas fundamentales de equidad, competitividad y oportunidad, delegando procesos y empresas de distintos tipos a la competencia y al sector privado (Gutiérrez Sanín, 2016). Lo anterior, sin ignorar que muchas prácticas y criterios de la administración privada sirven para gerenciar lo público, y que existen áreas y campos en los cuales el monopolio y el uso de la fuerza por el Estado son incuestionables. Es obvio que el problema de la burocracia y de la captura del estado por intereses privados es una realidad como también la corrupción, recordando que en esta última se requiere tanto de un actor público como de uno privado, como representante de monopolio de la fuerza, pero también servicios públicos, infraestructura de movilidad y transporte, salud y educación. Otra dimensión fundamental a tener en cuenta en el caso Colombia es la de la relación, la forma de relacionamiento entre el centro y las unidades regionales del país, viciada por el clientelismo y las redes de corrupción, que necesita ser extirpada de la práctica pública colombiana (López, 2016).

Desde el punto de vista de la gestión del conocimiento, como se mencionó anteriormente, en las organizaciones públicas o privadas, en un mundo globalizado, complejo e incierto, con cambio tecnológico, ambiental, económico y cultural acelerado, se requiere de herramientas de información y consulta más participativas y profundas para que reflejen mejor las necesidades y expectativas de los actores, las regiones y los sectores. La planeación participativa es fundamental hacia el futuro para asegurar la acción conjunta y consensuada, la gobernanza y la coordinación entre las políticas públicas sectoriales de orden

narios Triaxiales (Pepet), instrumento para la gestión eficaz de la paz completa y el desarrollo verdadero.

nacional con los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo departamental y municipal.

Desde la perspectiva de la economía y la sociedad, en las últimas décadas la dinámica en los mercados nacionales e internacionales, los avances tecnológicos y, en general, los cambios han determinado la base de transición para la formación de un nuevo paradigma económico denominado Economía Basada en Información (EBI) y posteriormente Economía del Conocimiento. Las principales características han sido definidas por diversos autores, como Tapscott (1995), que describe este período por: a) la globalización de los mercados, b) el conocimiento como eje de los cambios, c) la innovación y su velocidad para implementar cambios, d) la digitalización, e) la virtualización, f) la convergencia entre la informática, las comunicaciones y la información, g) la conectividad, h) la asimilación del trabajo de personas y organizaciones a “sistemas neuronales” y a la combinación de elementos sistémicos, i) el tiempo real o la inmediatez con que se llevan a cabo las relaciones entre las redes, y finalmente, j) la desintermediación que disminuye la brecha entre productores y consumidores (ILPES, 2002). Rifkin (2013) documenta este último aspecto con el ejemplo de las impresoras 3D, que permitirán copiar en casa numerosos artefactos, prescindiendo de los centros comerciales. El cambio tecnológico y la preocupación por el cambio climático generarán crecientemente cambios sociales y culturales que es necesario entender e incorporar rápidamente a la gestión institucional, empresarial y sociocultural. Otro ejemplo permite dimensionar esta perspectiva: podría llegar pronto el día en el cual las personas recargarían sus automóviles eléctricos en su casa gracias a las celdas fotovoltaicas instaladas en sus techos, que les permitirán, además, actuar como miembros de una red inteligente de electricidad en la cual venden y compran.

La gestión estratégica del conocimiento, que es el proceso por el cual las organizaciones crean, almacenan y utilizan su conocimiento colectivo, el cual precisamente se genera de las interacciones de las personas y de ellas con las diferentes fuentes de información, conocimiento y experiencias previas, que llevan a que se produzca un posterior y permanente aprendizaje (Nonaka, y Takeuchi, 1995), se convierte en fundamental en todos los sectores. La dinámica en una economía y una sociedad basada en el conocimiento y el aprendizaje, se manifiesta a través de cuatro aspectos fundamentales (Stiglitz, 1998): a) Importancia del conocimiento como factor de crecimiento y de progreso; b) Desarrollo de procesos de apropiación social del conocimiento; c) Capacidad de generar procesos dinámicos de aprendizaje social como elemento clave para crear o fortalecer competencias en las personas, comunidades o regiones; d) La gestión estratégica del

conocimiento por medio de un pensamiento estratégico y prospectivo que tenga por objetivo orientar los esfuerzos en el proceso de generación del conocimiento y del cambio social y organizacional para desencadenar procesos sustentables de desarrollo. La sociedad misma genera nuevo conocimiento más allá del concebido por la academia y la empresa.

Para el desarrollo de estos objetivos se requiere generar estrategias en donde los actores involucrados serían: el sector público, las organizaciones de educación superior, las instituciones de formación de técnicos y trabajadores calificados, los centros de investigación, el sector productivo, las organizaciones no gubernamentales y principalmente los ciudadanos. En el caso de instituciones como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la gestión del conocimiento es estratégica, sobre todo en este momento en el cual se está trabajando en el proceso de construcción de la paz, por cuanto se requiere una presencia activa, proactiva y transparente en las regiones y en las ciudades donde se desactiva la guerrilla.

Hacia el futuro, la sociedad en su conjunto generará cada vez más respuestas diferentes a las del *main stream* económico como reacción de decepción a las prácticas políticas y a un sistema económico o político, en el cual los más ricos acumulan más rápidamente riqueza, mientras el cambio climático, la corrupción y el capitalismo salvaje afectan a más personas y regiones, tal como Piketty documenta en *El Capital en el siglo XXI*. El Papa Francisco reclama en *Laudato si*, tal como lo menciona Fukuyama (Fukuyama, 2014), sobre la indignación y descontento ciudadano que sólo se atenuarán con nuevas ideas y liderazgos. Por ello, es muy importante establecer sistemas de seguimiento de la opinión pública y del cambio cultural, para entender las necesidades y expectativas de la sociedad.

Se requieren actores que tengan claro el conocimiento como factor estratégico, basándose en (Ilpes, 2002): a) La disponibilidad de la información y conocimiento clave en tiempo real; b) La capacidad de analizar, clasificar, modelar y relacionar sistémicamente datos e información sobre valores fundamentales para dicha sociedad, y c) La capacidad de construir futuro de esa sociedad de forma integral y equitativa (direccionalidad hacia metas), para atender las necesidades de información de la sociedad para una mejor toma de decisiones. La representatividad del sistema de información para tener en cuenta todos los actores sociales y del territorio es esencial.

En esta línea de pensamiento, es necesario reconocer tres modos de construcción de conocimiento. La tabla 1 presenta las características de estos componentes

**Tabla 1.** Modos de construcción de conocimiento

Modo investigación	Modo 1	Modo 2	Modo 3
Actor	Universidad-Centro científico	Empresa-Universidad-Estado. Parque Ciencia/Tecnología, Empresas	Estado-Investigadores-Empresas-Sociedad civil organizada, comunidades, naturaleza
Método	Positivismo, racionalismo, acierto y error, replicabilidad	Aplicación del conocimiento, suma de varios conocimientos, "aprender haciendo", mejoramiento continuo, transmisión de maestro a aprendiz	Dialogo intercultural, sistemas, complejidad cualitativo + cuantitativo
Instrumentos	Artículos científicos, libros técnicos, artículos de divulgación	Patentes, secretos industriales, franquicias, innovaciones	Talleres IAP, coautoría de artículos con sociedad civil organizada, "ciencia abierta y ciudadana"
Aproximación	Disciplinar/sub disciplinar	Multi-interdisciplinaria con aprendizajes en su misma organización	Intercultural y transdisciplinar
Racionalidad	Conocer para saber más, evidencia medible y replicable, ciencia por la ciencia	Conocer más para vender más, para aumentar competitividad, ciencia útil social y económicamente	Conocer más para aportar a la sostenibilidad y equidad. Ciencia para la convivencia y la coexistencia con la naturaleza
Actitud	Profesores dueños de la verdad, alumnos recipientes	Profesores gestores y facilitadores de conocimiento en equipo	Todos los actores aportan conocimiento

Fuente: elaboración propia.

Modo 1, o científico, que se expresa principalmente en conocimiento explícito a través de artículos científicos y libros del ámbito académico e investigativo, disponible para audiencias selectas. Modo 2, o de conocimiento tácito, que se expresa en las innovaciones validadas en el mercado, y por lo tanto, responde a la lógica de la competencia. Modo 3, de carácter colectivo y abierto, en el cual los ciudadanos pueden ser coautores, coinvestigadores de su realidad, que es finalmente el entorno de una sociedad que reclama la solidaridad, la convivencia y la ética de compartir. La sociedad se beneficia en la medida en la cual permita la coexistencia balanceada de los tres modos de conocimiento ante el futuro complejo e incierto. Especialmente en el caso de las instituciones públicas, es necesario entender y acoger esta convivencia de modos de construcción del conocimiento.

## Prospectiva estratégica

La prospectiva cobra valor en esas dimensiones del conocimiento, pues permite explorar la afirmación fundamental de que "hay varios futuros posibles" y permite la participación de todos los actores para contar con las distintas percepciones del presente y del futuro.

La prospectiva parte del principio lógico e indispensable de que el futuro aún no existe y "se puede concebir como un realizar múltiple" (Jouvenel, 2000), que "depende solamente de la acción del hombre" (Godet, 2000), y que el futuro se puede construir hacia un mejor futuro posible tomando las decisiones correctas en el momento apropiado, tanto a nivel personal como social. Esta disciplina nació y se ha desarrollado en permanente batalla

con posiciones escépticas, deterministas o fatalistas acerca del futuro. Es un campo de investigación interdisciplinario que surge a finales de los años cincuenta del siglo pasado, como respuesta a una sensación muy generalizada de aceleración del tiempo histórico y de percepción del futuro como riesgo. Se le concibe como herramienta de planeación con el propósito de incrementar la capacidad del ser humano y de las organizaciones de prever y modelar el desarrollo futuro de las sociedades (Serra, 2004), y de ejercitar la capacidad de prepararse para afrontar y ser resilientes ante diversos posibles escenarios. La prospectiva trata de atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de este y no del presente. En la prospectiva, la visión del porvenir hacia el presente rebasa la proyección exclusiva de tendencias, para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado (Miklos, y Tello, 2000), y de esta forma construir la capacidad de adaptación inteligente ante los imprevistos e imponderables. Así, por ejemplo, el Modelo Mundial Latinoamericano, realizado por la Fundación Bariloche entre 1972 y 1975, hace ya más de 30 años, mostró un camino posible hacia un mundo mejor, más equitativo, de plena participación y no consumista, como respuesta de un grupo de pensadores al mensaje contenido en el modelo propuesto en MIT, "Límites al Crecimiento" (1972), que sostenía que los límites al crecimiento eran físicos y que la salida a un futuro catastrófico era a través de la reducción del crecimiento de la población y la restricción al crecimiento de la economía mundial (Herrera, Scolnick, y Chichilnisky, 2014).

En el mundo existen importantes centros de análisis prospectivo, con valiosas experiencias nacionales de Japón, Reino Unido, Francia, Alemania y España. Países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela cuentan ya con su respectivo grupo gestor de programas nacionales de prospectiva tecnológica.

Los estudios que han involucrado el uso de esta dinámica comprenden la definición de escenarios alternativos con similares probabilidades en la medida de lo posible, lo cual supone conocer las variables que los integran, siendo indispensable realizar una fase previa de identificación de los elementos de los escenarios y una construcción de una "narrativa" coherente para cada uno de ellos.

En el caso colombiano, se han realizado varios ejercicios usando el concepto de "Escenarios futuros posibles", entre los cuales se destacan

**Destino Colombia**, hacia el nuevo milenio. Proceso de planeación por escenarios que se realizó en 1990.

Proponía reconocer que "el futuro es producto de las acciones y decisiones que tomemos hoy, como instituciones, como personas, en los ámbitos nacionales y locales". Los escenarios de Destino Colombia eran cuatro futuros posibles: "Amanecerá y veremos", "Más vale pájaro en mano que ciento volando", "Todos a marchar" y "La unión hace la fuerza", que se elaboraron por medio de hipótesis factibles. El proceso convocó a 53 colombianos de todas las corrientes de pensamiento, y de sus debates surgieron los cuatro escenarios. Los resultados del ejercicio coincidieron parcialmente con los desenvolvimientos futuros reales, por ejemplo, la política del gobierno Pastrana correspondió en general a "Más vale pájaro en mano", porque contemplaba una negociación entre la clase dirigente y la guerrilla; los resultados de la misma, que se percibieron como un fracaso, dieron paso a la época Uribe que corresponde a "Todos a marchar", en la cual se afectaron derechos, se amplió el pie de fuerza, se levantaron restricciones legales y constitucionales que ataban las manos de las Fuerzas Armadas y se dieron fuertes privilegios al sector privado, como estímulos para la economía, unidos a los triunfos militares -algunos muy cuestionables por los "falsos positivos"-, le aseguraron al Presidente un segundo período autorizado por una reforma constitucional. El capital fue favorecido con bajos impuestos. Parecería, más que un anticipo de hechos un relato de acontecimientos (Isaza, 2009).

**Repensar a Colombia.** Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática, fue fruto de un ejercicio liderado por Luis Jorge Garay con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y cuyos resultados fueron publicados en el 2002. Este ejercicio tenía como su horizonte normativo refundar la sociedad colombiana desde un enfoque de civilidad moderna, democracia deliberante y concreción material del Estado Social de Derecho, establecido en la Constitución de 1991. En blanco o negro, sin matices, se analizó el contexto general y se identificaron con precisión cinco campos estratégicos: lo público y la ciudadanía, educación, cultura y ética, justicia y seguridad democrática.

**Preparar el futuro, conflicto y posconflicto en Colombia.** Preparar el futuro fue un ejercicio desarrollado durante el año 2002, que contó con el apoyo de la Universidad de los Andes y la Fundación Ideas para la Paz. Su propósito central era el de "avanzar en la conceptualización de la construcción de paz para el posconflicto (¿en qué consiste?, ¿qué implica?), e identificar los temas claves que deberá encarar el caso colombiano". Así mismo, tenía como fin perfilar una

agenda de investigación y de políticas públicas orientadas al logro de una paz sostenible.

**Visión Colombia II centenario, Colombia 2019.** Propuesta para la discusión: fue un ejercicio propuesto por el gobierno Uribe Vélez en su primer mandato (2002-2006). La finalidad de Visión Colombia fue propiciar una amplia y fértil discusión sobre la propuesta presidencial. Con el debate se pretendía llegar a una visión compartida de país, de mediano y largo plazo, no sólo de gobierno, sino de Estado. Para ello, observaba la necesidad de pactar acuerdos entre actores diversos “en torno a unos puntos fundamentales del país que queremos”.

**Escenarios futuros posibles energéticos para Colombia.** UPME y Banco Mundial, (2008), fue un ejercicio interdisciplinario de 25 expertos liderados por Ricardo Smith e Isaac Dyner, de la Universidad Nacional de Medellín, que arrojó igualmente cuatro escenarios en los cuales las energías alternativas empiezan a jugar un papel crecientemente importante y el cambio climático ejerce influencias fuertes en la generación energética del país (Rubio, 2009).

Adicionalmente, con un alcance territorial menor, Fonseca (2001) desarrolló un ejercicio de escenarios futuros posibles como parte de la elaboración participativa del Plan de Desarrollo 2000-2004 y del Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2010 de San Vicente del Caguán, Caquetá<sup>3</sup>, dentro de los cuales se incluyó uno que resultó real y ha coordinado otros ejercicios rápidos de prospectiva para la elaboración de proyectos regionales. En estudios como el realizado por Riascos (2012), se evidencia la utilidad que tiene la construcción de escenarios dentro de la fase prospectiva. Otras investigaciones han usado como base la prospectiva para definir modelos de gestión del conocimiento, como es el caso del modelo de gestión del conocimiento para una organización intensiva en conocimiento (OIC) en Colombia, propuesto por Castro (2011) para el país.

## Método de investigación

### Antecedentes

Se presenta un nuevo método de prospectiva estratégica participativa consistente en la *Consulta amplia de expertos con método triaxial de escenarios futuros posibles*, en proceso permanente de mejoramiento, el cual

<sup>3</sup> En la época de la zona de distensión.

combina los elementos de la gestión del conocimiento, del análisis prospectivo y la consulta masiva tipo Delphi.

El método ha sido aplicado en dos ocasiones a costos moderados y con resultados rápidos a nivel nacional en Colombia: una encuesta masiva de Colciencias (Colciencias, 2013) sobre necesidades de ciencia, tecnología e innovación en cada departamento y en cada una de las 15 áreas de conocimiento (correspondientes a los programas existentes en Colciencias) a 23 850 personas, de las cuales aproximadamente 11 000 eran empresarios y 11 000 investigadores, con 150 preguntas, la cual respondieron casi 6000 personas. Como paso inicial para dicha encuesta, se establecieron, mediante talleres de expertos con los miembros de los consejos nacionales de programas de ciencia, tecnología e innovación, los 10 temas estratégicos de cada uno de ellos y se sometió a consulta masiva en la encuesta nacional por internet a los expertos en cada departamento y en las 15 grandes áreas del conocimiento, lo cual arrojó información muy valiosa para la toma de decisión de proyectos de regalías de CT+i para ese fin. En el segundo caso, que es el que se presenta en este artículo, se aplicó el método en una consulta nacional a 9 205 profesionales de la administración pública, principalmente egresados de ESAP, de los cuales 1650 contestaron sobre sus necesidades de formación y apoyo para una mejor gestión pública en el posconflicto, con base en la identificación de los temas de investigación sobre administración pública que adelantan las grandes universidades del mundo. Como primer paso, se hizo la construcción de listados de los temas más significativos de investigación sobre administración pública en las principales universidades del mundo y se procedió a su agrupación o ensamble en temas más amplios, para después someter dicho listado al examen y opinión de los encuestados y establecer así sus necesidades y expectativas de conocimiento útil y aplicable a su gestión local y regional.

### Descripción del método

La investigación sobre las expectativas y necesidades de conocimiento, formación y apoyo de los profesionales de administración pública en Colombia se desarrolló en cinco etapas:

- En la primera, se hizo una revisión exhaustiva de los temas de investigación de los programas de doctorado en Administración Pública, Gestión Pública, Gobernanza, Gerencia Pública, Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas a nivel mundial, para determinar los temas principales que se abordan actualmente.

Para la recolección de la información se consideró el estándar global en Administración Pública Naspaa, los ranking académicos internacionales de universidades y los diferentes *think tank* en asuntos públicos, tales como: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas como referentes mundiales, y a nivel regional el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA) (EE. UU.), Instituto de Administración Pública de Canadá y la Red de Escuelas de Administración Pública, Asuntos y Administración, entre otros. Se buscaron las mejores universidades de acuerdo a dichas fuentes y se estudiaron sus diferentes ventanas de información.

Por ello, se revisó con especial interés las líneas de investigación que cada una de las instituciones académicas tiene y sus relaciones con las facultades de administración de negocios. En algunos casos (como la Fundación Getulio Vargas), se han creado doctorados en Administración, que ofrecen indistintamente títulos que sirven tanto al sector privado como al público, mientras que en otros, la vocación de la administración pública, de ocuparse del bien común, requiere de una organización académica y conceptual diferente.

Adicionalmente, se trató de identificar particularidades de las instituciones de los países de bajos y medios ingresos y de los emergentes, así como las nuevas tendencias de la administración pública frente a oportunidades, retos, problemas y riesgos crecientes asociados a la globalización económica, el calentamiento global y el cambio tecnológico. La evolución política y económica de las naciones, en función de si son “cerradas” en lo político (regímenes aristocráticos y plutocráticos, en los cuales una minoría excluyente capta todos los beneficios), “abiertas” (democráticos, en las cuales la mayoría tienen expresión y decisión), y “extractivas” o “competitivas” en lo económico; también se revisó en cuanto a la administración pública que las caracteriza, de acuerdo a Acemoglu y Robinson (2012). Otro aspecto que se revisó es el de las redes o alianzas de investigación que tienen las instituciones para establecer su universalidad e internacionalización, en un campo que requiere cada vez más el ejercicio comparativo y de concertación con otros países y culturas.

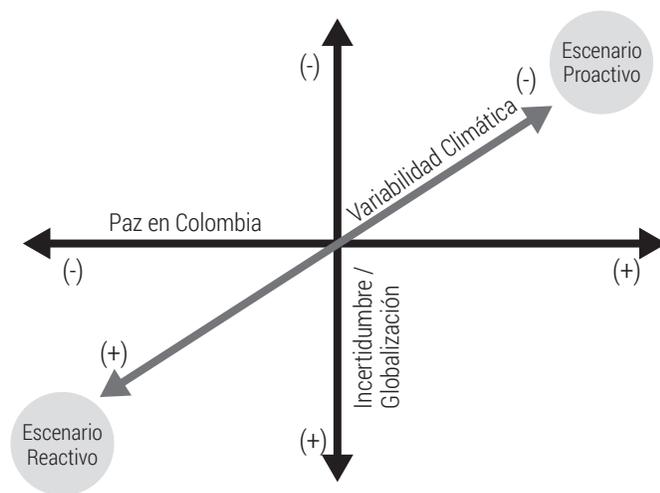
- En segundo lugar, se construyó la base de datos de profesionales nacionales a partir de información suministrada por la Subdirección de Proyección Institucional de la ESAP, complementándola con otros accesos, como la base de datos de Scinticol, lo cual resultó en una muestra de 9205 personas dentro las cuales destacamos docentes, estudiantes, egresados y consultores de la ESAP, servidores públicos e investigadores de áreas sociales.
- En tercer lugar, se llevaron a cabo talleres *Ad Hoc* de expertos, en los cuales se contó con la asistencia voluntaria de varios profesores investigadores de la ESAP y otras instituciones, y se tamizaron todos los temas identificándolos, agrupándolos y sintetizándolos en una lista manejable de 20. Este ejercicio colectivo se complementó con la revisión individual por separado, y nuevamente se reunieron los expertos invitados con el grupo investigador para formalizar la tabla del listado temático que se enviaría a consulta a los profesionales de administración pública del país.
- En cuarto lugar, se diseñó la encuesta incluyendo el instrumento PEPET (Prospectiva estratégica participativa con escenarios triaxiales).

Se construyó un ejercicio de escenarios con tres ejes (vertical, horizontal y diagonal), diferenciándose del normal de dos ejes que ha sido comúnmente usado en diferentes ejercicios en Colombia. La razón consiste en invitar al encuestado a pensar de manera más compleja e integral, pues debe imaginar un escenario en el cual coinciden tres aspectos que de hecho resultan en ocho posibles escenarios a partir de los tres ejes. Los temas escogidos para cada uno de estos ejes fueron: paz en Colombia (se logra o no), incertidumbre internacional política y económica (baja o alta) y efectos del cambio climático (moderados o críticos). Se escogieron los dos escenarios más opuestos, que serían (figura 1):

Primer escenario, “proactivo”: no se logra la paz en la forma esperada en Colombia, hay alta incertidumbre y complejidad internacional tanto política como económica, los efectos del cambio climático son severos en países tropicales.

Segundo escenario, “reactivo”: se logra la paz de manera fácil y satisfactoria, hay baja incertidumbre económica y política a nivel internacional, los efectos del cambio climático son moderados.

**Figura 1.** El método triaxial de escenarios futuros posibles



Fuente: Fonseca, 2015.

- En quinto lugar, se envió y procesó la encuesta mediante el uso de un programa cuyo costo es muy modesto y de fácil uso, ya que es una herramienta que cuenta con una interfaz muy intuitiva y permite crear una encuesta desde cero seleccionando un tema (personalizable), categoría y tipo de pregunta y respuesta (multirespuesta, cuadro de texto, escala de valor, etc.), o bien, usar una plantilla de encuesta de expertos en la que tanto el tema como las preguntas están ya configuradas. Adicionalmente, una de las mayores ventajas del programa utilizado está en su análisis de resultados, que permite obtener datos en tiempo real, guardar vistas y observar la tendencia de los datos con el fin de detectar cómo se modifican dichos resultados con el paso del tiempo. Así mismo, es posible comparar los resultados de una encuesta por pregunta y respuesta, así como utilizar el sistema de filtrado para averiguar el nivel de completud de las respuestas y los resultados obtenidos con cada enlace y por periodo de tiempo, entre otras opciones. Por último, ofrece la posibilidad de descargar todos los resultados (resúmenes de datos, datos de las respuestas y respuestas individuales) en diferentes formatos: .PDF, .XLS, .CSV y .SPSS.

Finalmente, en la quinta etapa se hizo el análisis y presentación de resultados, construyendo la gráfica de síntesis de escenarios y de coincidencia de los temas en ambos casos.

El porcentaje de encuestados que respondió el ejercicio es significativo y permitió recoger importante información sobre gestión del conocimiento, la percepción de los encuestados en cuanto a la ESAP y la Administración Pública, e identificar las falencias, necesidades y expectativas de formación, entrenamiento y de información y apoyo de la ESAP en la era del “posacuerdo de paz”.

Es interesante observar que desde 2014 hasta 2016, los tres grandes temas escogidos para los ejes han sido muy activos e importantes. En primer lugar, el proceso de acuerdo de paz con las FARC ha avanzado con algunas dificultades, y el del ELN no ha logrado salir a flote y formalizarse. Es claro que la paz completa en Colombia requerirá todavía más acciones, que incluyen la lucha contra la corrupción, las bandas criminales emergentes (Bacrim) y las mafias incrustadas en el sistema de salud educativo, entre otras.

En cuanto a la incertidumbre política y económica global, la dimensión del terrorismo religioso, el desplazamiento forzado, el Brexit y la incógnita de las elecciones de los Estados Unidos, así como las crisis de varios gobiernos en Latinoamérica, la sanación fuerte de los precios del petróleo y de las *commodities* relacionadas con el comportamiento de las economías de Estados Unidos, Europa y por consiguiente de China, configuran un panorama bastante activo.

En el cambio climático y sus efectos, los avances logrados en la Cumbre de París a finales del 2015 revela la profundidad del problema y sus consecuencias. Día a día aparecen más hechos y evidencias de las dimensiones y efectos del uso de combustibles fósiles, el cambio del uso del suelo y la deforestación, entre otros. Colombia está inmersa en ese mundo complejo e incierto.

## Resultados

A continuación se presentan los dos grandes resultados, uno de ellos insumo del siguiente.

### *Líneas y temas de investigación a nivel mundial*

La síntesis de las líneas de investigación vs. universidad/ doctorado (tablas 2, 3, 4 y 5), debidamente discutida por el grupo informal de expertos de la ESAP, presenta los temas que se consideraron y que representan adecuadamente el panorama de construcción internacional de conocimiento en el área de Administración y Políticas Públicas.

**Tabla 2.** Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Europa

Líneas de Investigación	Instituto Andaluz de Administración Pública en convenio con la Universidad Pablo de Olavide - España	Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - España	Universidad de Salamanca - España	Universidad Autónoma de Barcelona - España	Universidad de Navarra - España	Universidad Autónoma de Madrid - España	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	Universitat Politècnica de València	Universidad de Murcia - España	Hertie School of Governance - Alemania	Universidade do Minho – Portugal	Universidad Tecnológica de Tallinn - Estonia	University of Vaasa - Finlandia	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Francia	Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer - Alemania	Universidad Nacional de la Función Pública - Hungría	Universidad de Lausanne (UNIL) – Suiza	TOTAL
	Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza		•		•						•				•			
Estrategias y políticas de desarrollo económico						•										•		2
Capacidad y estructura institucional del Estado (descentralización y federalización)	•	•			•		•		•	•	•	•			•	•	•	11
Filosofía, sociología y teoría política					•													1
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica			•											•				2
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)						•												1
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social						•												1
Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible				•														1
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.							•											1
Sistema electoral y político													•					1

Continúa



Es interesante observar que la mayoría de las universidades europeas estudiadas en la investigación manejan alrededor de tres temas, a excepción de la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de Paris 1, las cuales abordan siete y seis temas respectivamente. La línea de investigación más común es Capacidad y estructura institucional del Estado (11 de 17 universi-

dades), seguida de Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza (cuatro de 17 universidades), Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público, Gerencia pública y toma de decisiones y Derecho administrativo y contratación pública (tres de 17 universidades).

**Tabla 3.** Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Estados Unidos

Líneas de Investigación	Auburn Universidad	ASU Arizona State University	University of Arizona	Universidad de La Verne	Universidad de Southern California	Georgetown Universidad	Columbian College of Arts & Sciences	Universidad de Delaware	American University's	Universidad del Estado de Florida	Universidad del Estado de Georgia	Georgia Institute of Technology	Southern University	Florida International University	University of Central Florida	Boise State University's	Northern Illinois University	The University of Illinois at Chicago	University of Illinois at Springfield	TOTAL
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza		•			•				•						•		•			5
Estrategias y políticas de desarrollo económico											•						•		•	3
Capacidad y estructura institucional del estado (descentralización y federalización)	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•		•	•	•				13
Filosofía, sociología y teoría política			•									•								2
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica							•		•	•			•				•			6
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social	•																			1
Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible		•			•		•				•						•			5
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.																	•			1
Sistema electoral y político								•												1
Políticas, estrategias, gestión, teoría, sistemas y regulación de infraestructura, servicios públicos y comunitarios	•				•							•						•		4

Continúa

Continuación tabla 3

Asuntos de género	•																			1
Etnicidad, raza y religión						•	•													2
Crimen organizado, control de la delincuencia y sistema penal	•																		•	2
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del riesgo, del ambiente, del cambio climático y del agua					•			•					•		•					4
Derecho administrativo y contratación pública	•												•							2
Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la Administración Pública (corrupción, ética y burocracia)					•								•							2
Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público	•												•							2
Economía, instituciones y política internacional	•				•									•	•					4
Políticas, estrategias, gestión y sistemas de educación								•											•	2
Gestión de conflictos y derechos del individuo													•							1
Políticas, estrategias, gestión y sistemas agrarios y de seguridad alimentaria																			•	1
Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud	•				•		•				•		•		•					6
Administración de recursos humanos del sector público					•					•										2
Gerencia pública y toma de decisiones	•						•				•			•						4
Gobierno electrónico y racionalización de trámites													•							1
TOTAL	10	3	2	3	6	3	5	3	3	3	6	8	4	3	4	1	5	2	2	

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Estados Unidos, la Universidad de Audum aborda 10 de los 25 temas, seguida por Georgia Institute Technology con ocho y la Universidad del Estado de Georgia y la Universidad de Southem con seis. Con respecto a la frecuencia temática, el tema Capacidad y estructura institucional del Estado es investigado en 13 de las 19 universidades analizadas, mientras que

Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica, y Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud (seis de 19) ocupan el segundo lugar. Políticas y gestión del desarrollo urbano sostenible (cinco de 19) es tema también pertinente a la realidad estadounidense.

**Tabla 4.** Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, América Latina

Líneas de Investigación	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Argentina	EBAPE   Escola Brasileira De Administração Pública E De Empresas - Brasil	Instituto Centroamericano de Administración Pública Costa Rica	FLACSO Sede Ecuador	Universidad Galileo - Guatemala	Instituto De Estudios Superiores En Administración Pública - México	Instituto Nacional De Administración Pública - México	Universidad De Anahuac México Norte	Instituto de Administración Pública - México	Universidad De Baja California - México	Centro De Investigación Y Docencia Económicas A.C - México	Universidad Nova Spainia - México	Universidad Michoacana De San Nicolás De Hidalgo - México	Universidad Católica Del Perú	Universidad Wiener - Perú	TOTAL
Antropología del Estado, antropología social y política	•			•	•											3
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza					•					•					•	3
Capacidad y estructura institucional del estado (descentralización y federalización)	•	•		•	•		•	•	•	•	•			•		10
Filosofía, sociología y teoría política	•					•	•									3
Pensamiento administrativo público									•							1
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica	•			•	•	•		•	•				•			7
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)											•					1
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social.	•									•					•	3
Políticas de población (inmigración, emigración)													•			1
Relaciones y alianzas público - privadas														•		1
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.	•						•					•				3

Continúa

Continuación tabla 4

Sistema electoral y político											•	•	•		•	4	
Políticas, estrategias, gestión, teoría, sistemas y regulación de Infraestructura, servicios públicos y comunitarios													•			1	
Asuntos de género				•												1	
Crimen organizado, control de la delincuencia y sistema penal																1	
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del riesgo, del ambiente, del cambio climático y del agua															•	1	
Competitividad y desarrollo económico															•	1	
Derecho administrativo y contratación pública					•					•						2	
Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la Administración Pública (corrupción, ética y burocracia)				•	•	•	•			•	•		•	•	•	•	11
Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público	•											•				•	3
Economía, instituciones y política internacional				•	•	•						•			•	•	6
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del trabajo y el empleo	•																1
Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud											•						1
Administración de recursos humanos del sector público					•											•	2
Gerencia pública y toma de decisiones			•	•												•	3
Gobierno electrónico y racionalización de trámites						•										•	2
TOTAL	8	2	3	9	6	5	3	5	4	6	8	4	4	5	4		

Fuente: elaboración propia.

En el caso de América Latina, el tema con más abordajes (11 de 15 Instituciones) es Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la administración pública (corrupción, ética y burocracia), seguido por Capacidad y estructura institucional del Estado (10 de 15), Economía, finanzas públicas, tribu-

tación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica (siete de 15) y por Economía, instituciones y política internacional (seis de 15). Mientras que la mayoría de las 11 instituciones aborda cuatro temas, Flacso maneja nueve temas y el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (México), maneja ocho temas.

**Tabla 5.** Síntesis líneas de investigación vs. universidad/doctorado, Oceanía y Asia

Líneas de Investigación	Universidad de Mcquarie - Australia	Carleton University - Canadá	Universidad De Ottawa School Of Political Studies - Canadá	Ecole National De L' Administration Publique	University Of Regina - Canadá	Ryerson University - Canadá	Universidad de Tsukuba - Japón	Tsinghua University- China	Universidad Nacional de Singapur	Peking University - China	Universidad Nacional de Seul - Corea del Sur	Chinese University of Hong Kong - China	Nanyang Technological University - Singapur	Universiti Utara Malaysia	Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo - Tailandia	Universidad de Meiji - Japón	University of Brunei Darussalam - Brunéi	TOTAL
	OCEANÍA						ASIA											
Ciudadanía, cohesión social, sociedad civil y gobernanza				•	•	•	•				•					•	•	7
Estrategias y políticas de desarrollo económico		•	•	•						•	•				•	•		7
Capacidad y estructura institucional del Estado (descentralización y federalización)		•	•	•		•	•	•			•	•	•	•	•			11
Economía, finanzas públicas, tributación, gestión catastral y políticas de manejo de crisis económica	•															•	•	3
Gestión del conocimiento (ciencia, tecnología e innovación)				•											•		•	3
Estado del bienestar y políticas de pobreza, equidad y desarrollo social	•						•		•								•	4
Políticas de población (inmigración, emigración)	•				•	•												3
Relaciones y alianzas público - privadas		•		•														2
Política y gestión del territorio, relaciones intragubernamentales.																•		1
Sistema electoral y político				•														1
Políticas, estrategias, gestión, teoría, sistemas y regulación de infraestructura, servicios públicos y comunitarios	•								•		•							3
Asuntos de género				•														1
Etnicidad, raza y religión	•								•									2
Crimen organizado, control de la delincuencia y sistema penal	•								•									2
Políticas, estrategias, gestión y sistemas del riesgo, del ambiente, del cambio climático y del agua	•				•			•	•		•						•	6
Competitividad y desarrollo económico															•			1
Derecho administrativo y contratación pública				•														1
Gestión de la calidad, eficacia, transparencia, control social y rendición de cuentas en la administración pública (corrupción, ética y burocracia)				•														1
Cultura y demagogia política, comunicación y marketing público							•		•								•	3
Economía, instituciones y política internacional								•	•			•	•	•			•	6

Continúa



- Economía, instituciones y política internacional
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas de educación
- Gestión de conflictos y derechos del individuo
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas del trabajo y el empleo
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas agrarios y de seguridad alimentaria
- Políticas, estrategias, gestión y sistemas de salud
- Administración de recursos humanos del sector público
- Gerencia pública y toma de decisiones
- Gobierno electrónico y racionalización de trámites

narios futuros posibles”, combina los elementos de la gestión del conocimiento y el análisis prospectivo para generar una alternativa de consulta que permita proporcionar información para la toma de decisiones en diferentes escenarios.

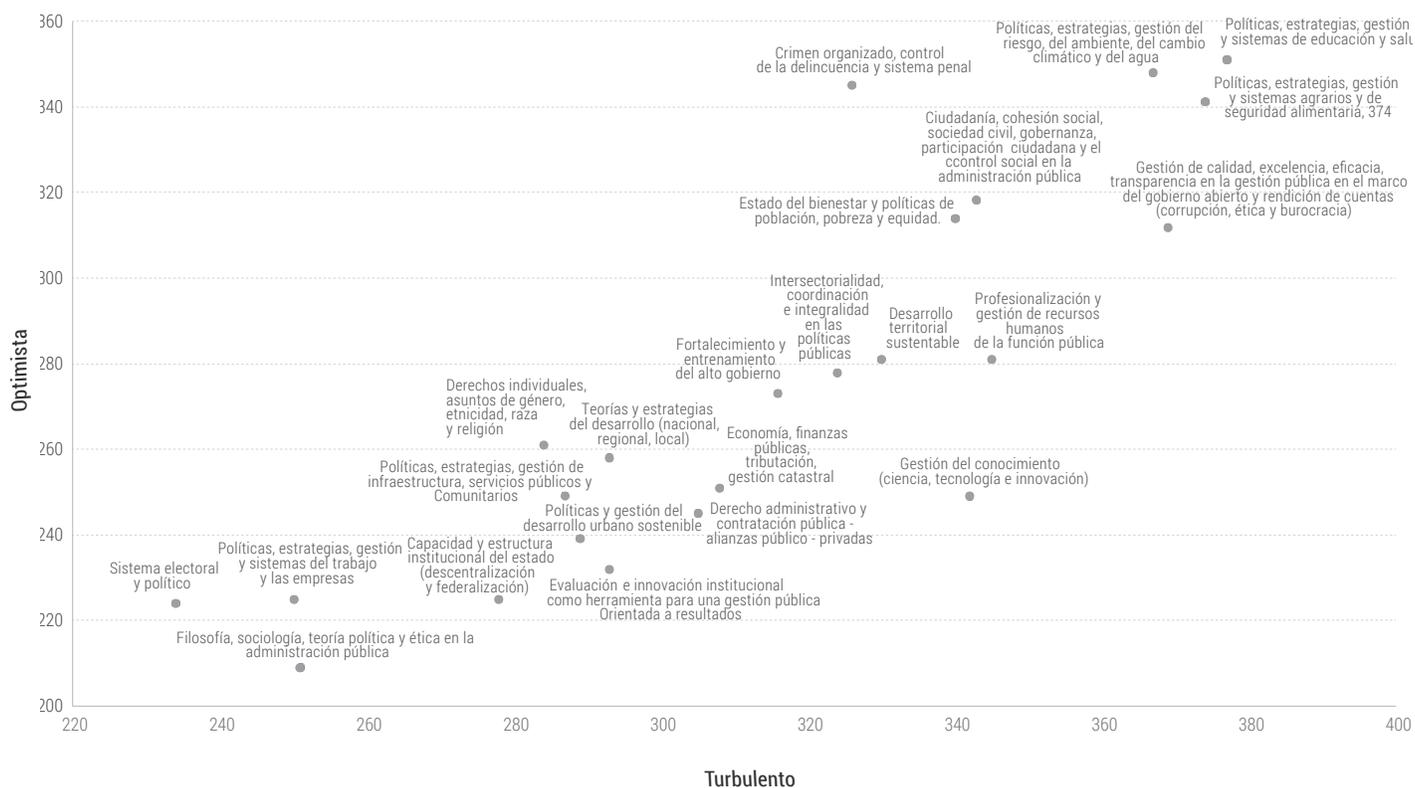
El análisis del ejercicio de escenarios futuros posibles señala como los temas más importantes para el caso de Colombia en la coyuntura del acuerdo de paz, como se evidencia en la figura 2, los de la gestión del riesgo ambiental, del cambio climático; la gestión de la educación y salud; la gestión de lo agrario y de seguridad alimentaria; la lucha contra el crimen organizado, el control de la delincuencia y el sistema penal; la gestión de la eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el Estado; el desarrollo territorial sustentable, y la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas.

Como se aprecia al comparar con el ejercicio de revisión de temas a nivel mundial, el caso colombiano es *sui generis* en opinión de los encuestados, pues expresa las características de un modelo de desarrollo y de la evolución histórica que ha resultado en deterioro ambiental, deficiencia de oportunidades, corrupción y violencia que reclama una política pública y presencia del Estado diferente a la que ha primado en los últimos 30 a 40 años.

### Resultado del ejercicio escenarios futuros posibles triaxial

El método de prospectiva estratégica consistente en la “Consulta amplia de expertos con método triaxial de esce-

Figura 2. Escenarios futuros posibles administración pública



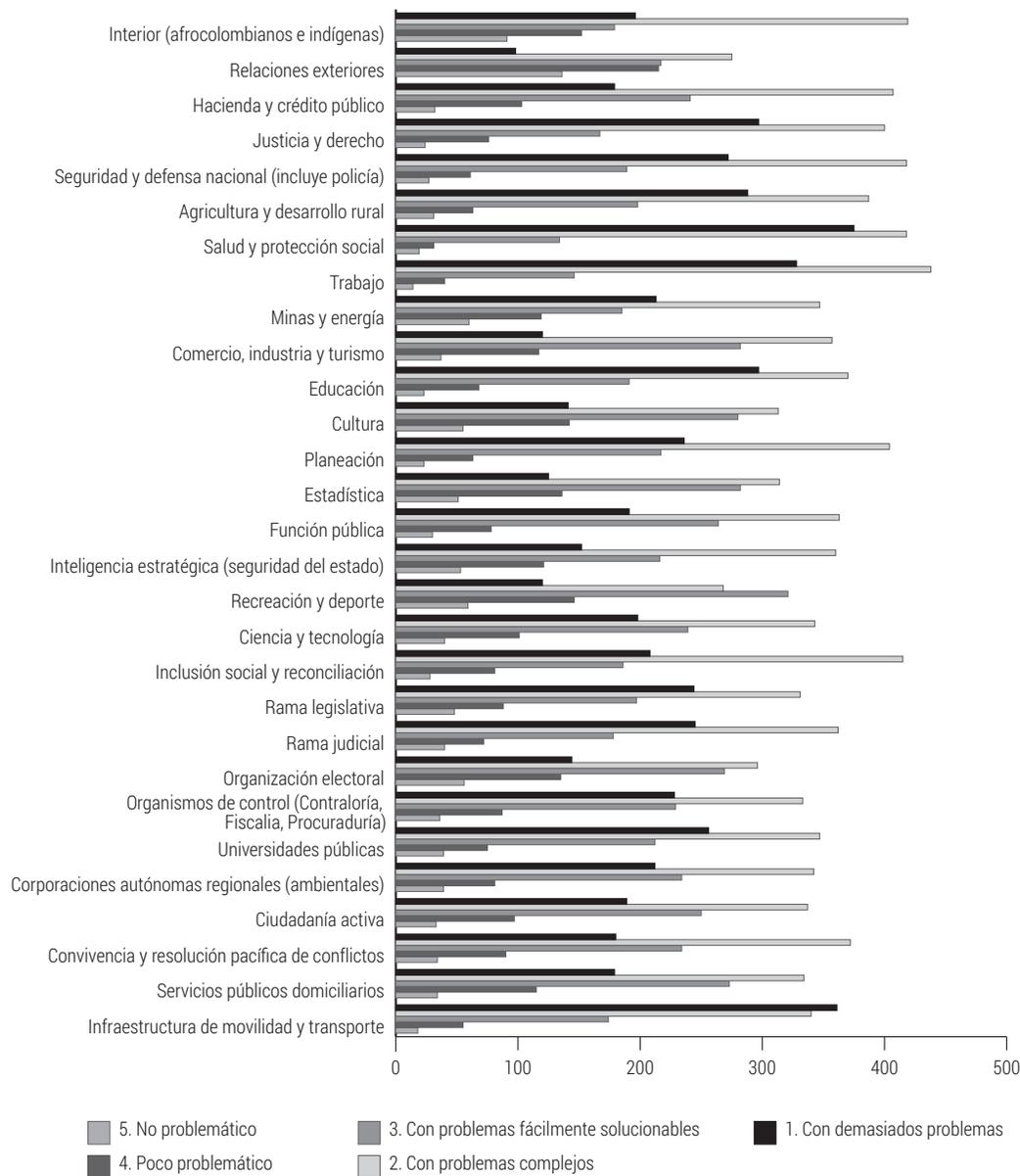
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los problemas existentes en los diferentes sectores de la gestión pública (figura 3), aparecieron la movilidad y transporte; la salud y protección social; la justicia y el derecho, y la agricultura y desarrollo rural, así como la educación, con muchos problemas muy complejos, mientras que los sectores de afrocolombianos e indígenas, hacienda y crédito público, seguridad y defensa nacional, trabajo, planeación e inclusión social y reconciliación aparecen con problemas complejos.

tradores públicos no tienen familiaridad y menos experiencia en procesos de planeación participativa, investigación-acción participativa y resolución de conflictos, lo cual es muy pertinente en la etapa del posacuerdo de paz con las FARC, en la cual se requiere presencia real y productiva del Estado so pena que otros ocupen su lugar especialmente en las áreas de justicia, seguridad y recaudación de impuestos, en una forma ágil, transparente y efectiva.

Como resultado de la encuesta, en otras de sus preguntas se encuentra que una proporción muy alta de adminis-

**Figura 3.** Sector o tema en el que se encuentran los principales problemas de gestión pública en su municipio o región



Fuente: elaboración propia.

Fonseca (2015), construyó el Índice de Desarrollo Territorial Sustentable (IDTS), para contrastar los resultados de los escenarios mencionados con la realidad de las regiones colombianas en cinco dimensiones o riquezas que existen en cada municipio: riqueza humana, riqueza intelectual (que contempla tres modos de construcción del conocimiento), riqueza privada, riqueza pública y riqueza natural-ambiental, lo cual permitió zonificar el país con el fin de recomendar políticas y estrategias de ciencia, tecnología e innovación, regionalmente diferenciadas para lograr, con más eficacia, eficiencia y apropiación local y regional, el desarrollo territorial sustentable (Fonseca, 2015). De la misma manera, es posible comparar las respuestas de los administradores públicos encuestados con los IDTS de sus respectivas regiones, y analizar la coincidencia o no de estas cifras frente a la percepción expresada en la encuesta para identificar brechas de comprensión y gestión pública.

Un ejercicio rápido de localización o focalización territorial de los esfuerzos de la gestión pública a partir de la interpretación del IDTS y del ejercicio de la ESAP, se puede hacer con la tabla 6, resultante del análisis de componentes principales de la información de todos los parámetros en todos los municipios. En dicha tabla se aprecia la fuerza explicativa de cada una de las riquezas en el IDTS del departamento, teniendo en cuenta los resultados de la encuesta a administradores públicos, en la cual se priorizan temas que aparecen en el listado mencionado anteriormente en la sección “Líneas y temas de investigación a nivel mundial”. De la tabla 6 se puede proponer que cada uno de los temas debería ser enfatizado en el departamento en el cual se encuentra mayor peso explicativo de la riqueza que se relaciona con dicho tema. Así por ejemplo, en Antioquia, la riqueza natural tiene alto peso relativo y la política que aparece en mayor puntaje en ambos escenarios es la gestión ambiental del riesgo y del cambio climático, por lo tanto sería totalmente pertinente enfocar esfuerzos en dicha área.

**Tabla 6.** Comparación ACP para el país y por departamentos<sup>4</sup>

	IMRH	IMFISICOAMB	IMPINST	IMRINT	IMRP
Todos los municipios	34.845	11.998	32.89	2.823	17.444
Amazonas	10.887	6.76	24.535	18.32	39.498
Antioquia	33.868	4.543	34.702	11.755	15.133
Arauca	1.553	16.697	23.557	29.061	29.133
Archipiélago	20.006	19.974	20.006	20.006	20.006
Atlántico	15.301	19.071	16.443	23.698	25.487
Bolívar	25.676w	0.074	19.568	26.596	28.084
Boyacá	53.616	1.967	1.911	3.559	38.947
Caldas	19.225	16.595	31.831	9.374	22.974
Caquetá	31.425	14.629	19.42	4.234	30.292
Casanare	31.987	1.566	55.771	0	10.126
Cauca	13.958	11.161	40.855	0.384	33.643
Cesar	0.249	24.553	4.236	40.84	30.121
Chocó	20.151	24.831	0	40.085	14.933
Córdoba	38.67	35.547	3.128	21.187	1.468
Cundinamarca	38.67	35.547	3.128	21.187	1.468

Continúa

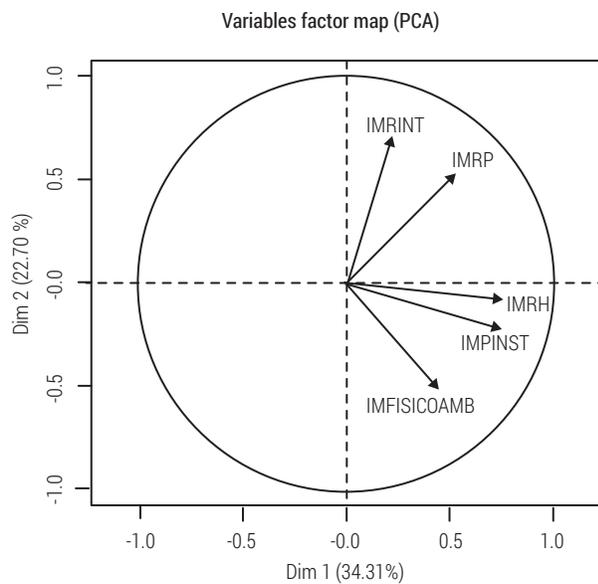
<sup>4</sup> Donde, IMRH: Índice Municipal Riqueza Humana; IMFISICOAMB: Índice Municipal Físico Ambiental; IMPINST: Índice Municipal Riqueza Pública e Institucional; IMRINT: Índice Municipal Riqueza Intelectual; IMRP: Índice Municipal Riqueza Pública.

Continuación tabla 6

Guainía	25.829	36.889	4.003	8.272	25.007
Guaviare	17.468	26.353	3.726	28.028	24.425
Huila	0.005	0.428	36.299	20.192	43.076
Guajira	26.153	35.443	0.018	4.663	33.723
Magdalena	22.454	10.04	4.133	26.193	37.18
Meta	42.252	5.367	37.027	2.561	12.793
Nariño	28.058	11.48	20.468	30.204	9.789
Norte de Santander	39.709	0.59	29.779	0.841	29.082
Putumayo	22.126	24.189	30.342	20.354	2.988
Quindío	26.845	6.471	31.131	3.773	31.78
Risaralda	29.78	6.193	23.488	9.278	31.26
Santander	33.753	0.204	17.368	14.069	34.606
Sucre	19.846	0.57	28.879	14.184	36.522
Tolima	40.01	19.023	23.233	4.757	12.978
Valle del Cauca	37.355	7.559	37.891	4.817	12.379
Vaupés	18.376	23.363	0.764	33.297	24.2
Vichada	22.004	6.004	37.061	28.234	6.697

Fuente: Fonseca Zarate, 2016.

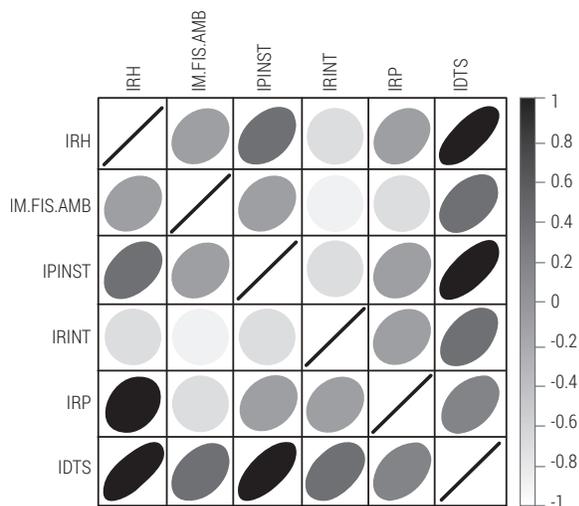
Figura 4. Círculo correlación multivariables relevantes ACP para IDTS de todos los departamentos



Fuente: Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015.

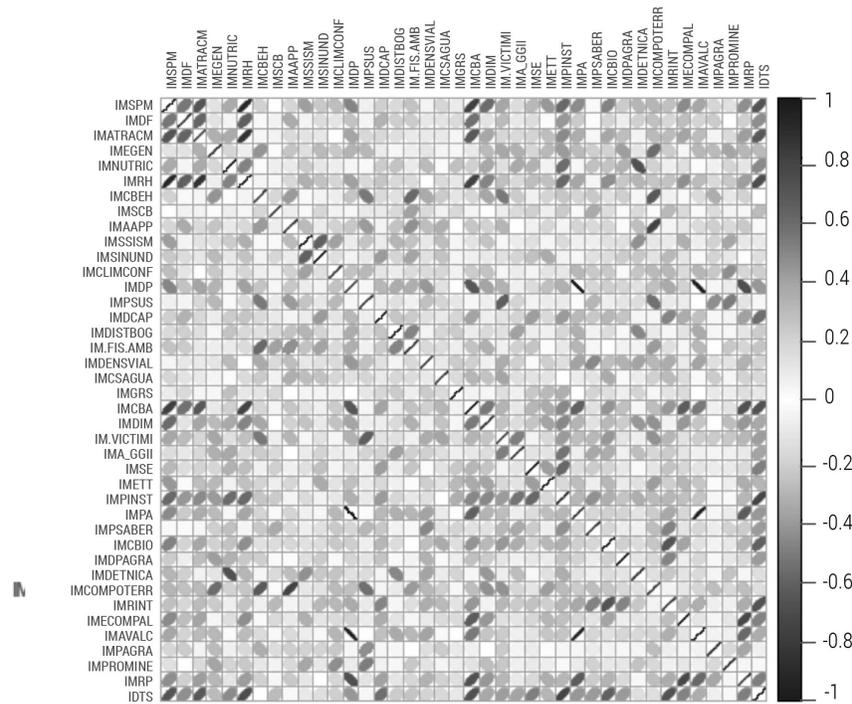
La amplia base de datos municipales que se integró con los resultados de los *Escenarios futuros posibles triaxiales* permitió ejecutar un ejercicio de “minería de datos” para identificar relaciones entre las diferentes variables, tal como se aprecia en las figuras 4, 5 y 6 (Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015).

Figura 5. Gráfico de correlaciones IDTS



Fuente: (Fonseca, Garavito, Rincón, & Moreno, 2015).

Figura 6. Gráfico de correlaciones IDTS



Fuente: Fonseca, Garavito, Rincón, y Moreno, 2015.

## Conclusiones

- El futuro es complejo, incierto y excitante. Las innovaciones tecnológicas resultarán también en innovaciones sociales e institucionales. El mundo será distinto y debemos aprovechar todos los adelantos científicos y técnicos para construirlo más humano, incluyente, equitativo, sustentable y ecoproductivo.
- Los métodos de escenarios futuros posibles y de consultas de expertos tipo Delphi son instrumentos pertinentes y útiles para la toma de decisiones de carácter participativo y estratégico. El método de consultas amplias de expertos enriquecido con el método triaxial de escenarios futuros posibles, permite abarcar una visión más amplia del futuro, sin castigos de eficiencia y rapidez, que pueden contestar muchas personas, como se comprobó en la ESAP. El método aplicado de forma periódica, permitiría establecer una retroalimentación adecuada para garantizar la gestión del conocimiento, diferenciada regional y sectorialmente, de cualquier entidad del Estado, pues es clara la necesidad de usar sus resultados para la toma de decisiones organizacionales.
- La minería de datos, que contiene muchas herramientas como la estadística espacial y el análisis multifactorial, permite la identificación temprana y ágil de relación entre diferentes variables consideradas. Es importante avanzar en la apropiación de estas herramientas y de la incorporación en los procesos de toma de decisiones fundadas en información confiable y aplicada.
- El mundo está cambiando rápidamente y requerimos entenderlo a la misma velocidad, so pena de aislarnos o marginarnos. En la medida en la cual consultemos la opinión y visión de los demás actores de los sistemas en que está organizada la sociedad, podremos acertar más en la ruta de la construcción de un futuro incluyente y sustentable.
- Las respuestas de la encuesta y resultados del método permiten dirigir más eficaz y eficientemente los esfuerzos institucionales y organizacionales, e incluso reestructurar las entidades y empresas con un mejor conocimiento y retroalimentación periódica si se establece como un mecanismo de consulta y decisión colectiva, pues sus costos y complejidad bajos permiten reenviar y compartir los resultados muy ágilmente y de manera periódica. En este caso

la respuesta fue muy alta: 1650 personas contestaron de 9205 administradores públicos, para un 18 %, cuando lo normal es esperar menos del 10 % de respuestas.

- Se sugiere y recomienda a la ESAP adoptar la cultura de la consulta masiva periódica a sus egresados, tanto por su nivel bajo de dificultad como por la potencia de sus hallazgos para tomar decisiones acerca de temas o de cambios institucionales requeridos.
- De manera más específica, los resultados de la encuesta en aspectos puntuales atinentes al interior de la ESAP actual es el siguiente:
  - El proceso de construcción, soporte y análisis de resultados de la encuesta permite recoger algunas lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones durante el proceso, que son determinantes para la definición del Modelo Básico del Sistema de Gestión del Conocimiento para la ESAP, y para el Doctorado en Administración Pública.
  - La gran mayoría de encuestados que respondieron, 60 %, se encuentra entre los 21 y 59 años, y son hombres el 60 % y profesionales universitarios con alguna especialización.
  - Es necesario trabajar en la ampliación y desarrollo de mejores canales de comunicación con la comunidad de administradores públicos. Se evidenció que la comunidad consultada no está suficientemente familiarizada con los servicios y ofertas de la ESAP y que los medios de comunicación dispuestos no están siendo consultados suficiente ni adecuadamente.
  - Por otra parte, se encuentra una oportunidad evidente para abordar la demanda existente en necesidades de actualización y capacitación, con programas de extensión presencial y virtual y con el Doctorado en Administración Pública.
  - Las falencias sectoriales identificadas por los que respondieron son: movilidad, universidades públicas, sistema judicial y legislativo, planeación, salud y protección social, trabajo, y sector agropecuario y desarrollo rural.
  - En el ejercicio de escenarios futuros posibles, las líneas en las que se debe dar énfasis, tanto en la investigación como en la formación, son: la gestión ambiental; la educación y salud; lo agrario y de seguridad alimentaria; la lucha contra el crimen organizado; la gestión de la eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el Estado; el desarrollo territorial sustentable; la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas, y la paz y la gestión en el posacuerdo de paz. Estas áreas o líneas aparecen con alta puntuación en los dos escenarios planteados: el optimista y turbulento.
- Es necesario mejorar la investigación y la producción de conocimiento, mediante el fortalecimiento de la estructura investigativa de la ESAP, para que esta se traduzca en verdaderas soluciones a los diferentes problemas de la gestión pública. Es conveniente establecer metas concretas y pragmáticas y asignar recursos para lograr su cumplimiento, incentivando con concursos y visibilización de los esfuerzos personales y de los grupos.
- Es necesario aprovechar los recursos tecnológicos existentes para:
  - Mejorar la comunicación con la comunidad.
  - Generar una metadata de la información disponible y resultante de la actividad investigativa.
  - Generar estrategias para aprovechar y explotar la información, de tal forma que ésta sea útil para la toma de decisiones y para la consulta de la comunidad de administradores públicos.
  - Generar estrategias de generación de programas virtuales de actualización permanente que aborden problemáticas aplicadas en la Administración Pública.
- Generar boletines, informes y comunicados que permitan promocionar programas, acercar a la comunidad a la ESAP, enviar noticias de interés, actualizar en cuanto a normatividad, enviar ofertas de empleo y promocionar servicios de la Escuela.
- Es necesario contratar más profesores investigadores de tiempo completo con exigencias más altas, para soportar el posible doctorado y el observatorio que se proponen en otros documentos.
- Es necesario incentivar más la participación de los estudiantes en los semilleros de investigación.

- Es necesario consolidar los grupos de investigación existentes ajustándolos a las necesidades del posible doctorado con metas más ambiciosas; se sugiere no crear más grupos y más bien fortalecer los actuales.

## Financiación

Este artículo socializa y complementa algunos de los resultados asociados a la de la Consultoría (Contrato 511 de 2014), realizada por Carlos Fonseca y su equipo a la ESAP, con el propósito de contribuir a la Gestión del Conocimiento de la Entidad. La encuesta relacionada en este trabajo no hacía parte de los temarios de referencia iniciales de la Consultoría, pero se incluyó por considerarse útil y pertinente.

El artículo como tal y los demás aportes complementarios, se realizaron como parte de las actividades de investigación desarrolladas por la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad del Sinú Extensión Bogotá.

## Agradecimientos

Agradecimientos al equipo de profesores y directivos de la Escuela de Administración Pública (ESAP) por su tiempo, disposición y retroalimentación, para realizar las actividades desarrolladas.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

- Ruíz, C. A. C. (2012). Gestión del conocimiento en una organización intensiva en conocimiento: el caso de un Centro de Investigación de Excelencia en Colombia. *Civilizar de Empresa y Economía*, 3(6), 52-70.
- Chaparro, F. (2001). Conocimiento, aprendizaje y capital social como motor del desarrollo. *Revista de Ciencia da Informacao*, 30 (1), 19-31.
- Colciencias. (2013). *Consulta a la Comunidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SNCTel Colciencias*. Bogotá: Colciencias.

Fonseca Zarate, C. (2016). IDTS (Índice de Desarrollo Territorial Sustentable): Instrumentos para la Gestión eficaz de la Paz completa y el Desarrollo verdadero. *Congreso Ascolfa*.

Fonseca, C. (2015). *Políticas y Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación Regionalmente Diferenciadas para el Desarrollo Territorial Sustentable de Colombia*. Tunja: UPTC.

Fonseca, C., y et.al. (2001). *Ciudadanos Alcaldes: Plan de Desarrollo 2000-2004 y Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2010 San Vicente del Caguán, Caquetá*. Bogotá: Universidad Central.

Fonseca, C., Castellanos, F., y Castillo, S. (2014). *Doctorado en Administración Pública, Modelo de Gestión de Conocimiento para la ESAP y Encuesta Nacional a los Profesionales de la Administración Pública 2014*. Bogotá.

Fonseca, C., Garavito, D., Rincón, D., & Moreno, M. (2015). *Geografía: Ciencia Estratégica para el Siglo XXI. Memorias Conferencia Nacional Geografía Acoge 2015*. Cali: Universidad del Valle.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political decay*. Londres: Chatam House.

Godet, M. (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica 4 Edición*. España.

Gutierrez Sanín, F. (2016). Construcción, Deconstrucción y Reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional. En C. Lopez, *Adios a las Farc. ¿Y ahora qué?* Bogotá: Debate.

Herrera, J., Scolnick, M., & Chichilnisky, G. e. (2014). *¿Catastrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano 30 años despues*. Ottawa: ICRI.

ILPES. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Cepal.

Isaza, J. (2009). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/jose-fernando-isaza/columna138522-destino-colombia>

Jouvenel, H. (2000). *Prospective, l'anticipation pour l'action en "Futuribles"*. Obtenido de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDwQFjAEahUKEw-jO2Nzi0JrIAhUGLB4KHRR1Bts&url=https%3A%3A>

- 2F%2Fwww.futuribles.com%2Ffr%2Fviewer%2Fpdf%2F7821%2F&usg=AFQjCNGNB2CqZvYZA-Q97CgJMEbCAv9h6kQ&sig2=\_ZtRBbvE5u9RjmCbl
- Krugman, P. (2000). *The New Economic Geography*.
- Lopez, C. (2016). *Adiós a las FARC y ahora qué?* Bogotá: Editorial Debate.
- Mazzucatto, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. New York: NYU.
- Miklos, T., & Tello, M. E. (2000). *Planeación Prospectiva: Una Estrategia para el diseño del Futuro*. México: Limusa.
- Montuschi, L. (2000). *La economía basada en el Conocimiento: importancia del conocimiento tácito y del Conocimiento Codificado*. Buenos Aires: CEMA.
- Nonaka, I., & Takeuchi. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Riascos, S. (2012). Gestión del conocimiento una herramienta efectiva para la construcción de escenarios en el prospectiva tecnológica. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol. XX, núm. 1, 107-121.
- Rifkin, J. (2005). *The Third Industrial Revolution*. San Francisco: pendiente.
- Rifkin, J. (2013). *Zero Marginal Cost Society*. San Francisco.
- Robinson, J., y Acemoglu, D. (2012). *Por qué fracasan los países*. Deusto S.A. Ediciones.
- Rubio, R. (2009). *DDR, En clave de prospectiva. Futuros escenarios posibles para Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Ruíz, C. A. C. (2012). Gestión del conocimiento en una organización intensiva en conocimiento: el caso de un Centro de Investigación de Excelencia en Colombia. *Civilizar de Empresa y Economía*, 3(6), 52-70.
- Serra, J. (1997): «Imaginar un mañana». *La Vanguardia* [en línea]. Ciencia y salud. Disponible en <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html>
- Stiglitz, J. (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Process*. World Bank, Prebisch Lecture.
- Tapscott, D. (1995). *La Economía Digital*. Madrid: MacGraw/Hill.