

La administración pública de los EE.UU.: de lo local a lo global

Donald E. Klingner

Donald E. Klingner

Doctor en Administración Pública por la Universidad del Sur de California (1974). *Distinguished Professor* en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado, Colorado Springs. Miembro de la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA), y ex presidente de la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA). Es coautor de *Administración de personal público* (2010, 6ª edición), publicado en inglés y en chino. Ha sido Académico *Senior* del Programa Fulbright (Centroamérica 1994), profesor visitante en la UNAM, México (1999-2003) y consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el fortalecimiento de capacidades de gestión pública. Fue miembro de Indiana University-Purdue University Indianapolis (1974-1980) y la Universidad Internacional de Florida (1980-2001). Prestó servicios en la U.S. Civil Service Commission (1968-1973).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: donald.klingner@gmail.com

Cualesquiera que sean las presiones específicas que definen la globalización en un contexto determinado, ellas por lo general incrementan las exigencias para la buena gobernanza.

La administración pública de los EE.UU.: de lo local a lo global

Introducción

Las fuerzas del mercado, la facilidad para viajar, la red Internet y las comunicaciones electrónicas se encuentran entre los principales factores que han creado las interdependencias y los vínculos globales. Este ensayo: 1) describe la relación entre la globalización y la gobernabilidad, 2) explica cómo la globalización ha transformado la política de Estados Unidos y la administración pública, 3) rastrea los efectos de la globalización sobre la teoría de la administración pública de EE.UU. y sus raíces disciplinarias, 4) analiza los retos en la aplicación de la investigación comparada de la administración pública frente a los problemas mundiales de desarrollo, y 5) describe cómo preparar los administradores y las organizaciones públicas competentes a nivel mundial.

1. La relación entre globalización y gobernanza

La globalización describe las condiciones interactivas que hacen que el mundo sea más pequeño y más interconectado (Keohane y Nye, 2000). Estas incluyen las tecnologías más rápidas y más baratas de información, comunicación y transporte (TIC); la gama de condiciones demográficas, económicas, políticas, sociales y ambientales; y las amenazas como la pobreza, la guerra, el terrorismo, la violencia, los conflictos étnicos, la contaminación ambiental, los desastres naturales, las pandemias y el cambio climático global. Sin embargo, mientras que los mercados y las instituciones mundiales parecen inevitables, los temores y las aspiraciones más profundas de la gente a menudo se centran en temas definidos por la identidad étnica y cultural local (Friedman, 2000). Fred Riggs (2004) inventó el término “glocalización” para describir los efectos interactivos de estas dos presiones contradictorias.

Cualesquiera que sean las presiones específicas que definen la globalización en un contexto determinado, ellas por lo general incrementan las exigencias para la buena gobernanza, es decir, respuestas

políticas eficaces por parte de funcionarios electos y designados, administradores públicos y las instituciones financieras internacionales (IFI). El buen gobierno significa una mayor capacidad de los gobiernos para reunir recursos y coordinar las respuestas autorizadas nacionales e internacionales (Farazmand, 1999; Pollitt y Bouchaert, 2000; Jreisat, 2011). En los países desarrollados, esto normalmente significa el mantenimiento de las capacidades de los gobiernos para coordinar las políticas, recopilar información, proporcionar servicios a través de socios múltiples (a menudo no gubernamentales), reemplazar las burocracias jerárquicas con mecanismos más flexibles para la gestión indirecta del gobierno (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993; Brudney, O'Toole y Rainey, 2000; Kettl, 2002), y resolver los problemas de desempeño y de responsabilidad causados por las interacciones entre los sectores y niveles gubernamentales (Klingner, Nalbandian y Romzek, 2002). En los países en vías de desarrollo, el buen gobierno por lo general significa el establecimiento de la capacidad del gobierno para prestar servicios públicos esenciales (a través de las funciones básicas de gestión como el presupuesto, la gestión de los recursos humanos y la evaluación de programas), centrándose al mismo tiempo en los cambios más fundamentales (por ejemplo, participación ciudadana, descentralización, innovación y emprendedores, liderazgo) (Kettl, 1997) requeridos para sistemas políticos eficaces. El buen gobierno es el denominador común en las respuestas a problemas mundiales en curso como la piratería de Somalia, el control del Talibán de una gran parte de Afganistán (Rubin, 2007), la incapacidad de Pakistán para prevenir el movimiento de militantes y suministros de al-Qaeda desde Afganistán (Traub, 2009), los conflictos sectarios en Irak (Brinkerhoff y Mayfield, 2005), y la guerra contra las drogas impulsada por los flujos de drogas, armas y dinero a través de la frontera entre México-Estados Unidos (Astorga Almanza y Shirk, 2010). Especialmente en los Estados frágiles y/o en transición caracterizados por la pobreza endémica, la enfermedad, la violencia y la corrupción, y encerrados en círculos viciosos y aparentemente interminables de anarquía y represión, el buen gobierno se considera esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 (es decir, terminar con la pobreza y el hambre; combatir el VIH/SIDA, lograr la educación universal, la igualdad de género, la salud infantil y la salud materna), la sostenibilidad ambiental y la construcción de alianzas mundiales (United Nations, 2012).

Al aumentar las exigencias para un gobierno eficaz y sensible, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública poniendo de relieve la ambivalencia en los EE.UU. entre el globalismo y el parroquialismo.

2. La globalización ha transformado la política y la administración pública en los EE.UU.

Al aumentar las exigencias para un gobierno eficaz y sensible, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública poniendo de relieve la ambivalencia en los EE.UU. entre el globalismo y el parroquialismo, la tensión entre la formulación de políticas por el Estado y por el mercado, y el conflicto entre la soberanía nacional y la gobernanza en red.

La ambivalencia entre el globalismo y el parroquialismo

Desde sus inicios coloniales hasta el presente (Twain, 1869/2013), los estadounidenses han tenido sentimientos encontrados sobre el resto del mundo. Por un lado, la cultura política de EE.UU. está innegablemente caracterizada por fuertes tendencias hacia el aislamiento y el provincianismo. Las advertencias de los Padres Fundadores sobre los peligros de la “intervención en el exterior” se hizo eco el tiempo suficiente para que el Congreso rechazara los esfuerzos del presidente Wilson para llevar a los EE.UU. a la Sociedad de las Naciones en 1919. Y a pesar de las palabras acogedoras de Emma Lazarus dirigidas a los inmigrantes que llegan a la Isla de Ellis, las sucesivas oleadas de estos a los EE.UU. (por ejemplo, alemanes, irlandeses, chinos, judíos, italianos e hispanos) han sido por lo general seguidas por movimientos populistas y leyes de exclusión contra “inmigrantes indeseables”.

En contraste, el hecho de que los EE.UU. ha sido una gran potencia mundial, al menos desde la Guerra Española-Americana (1898), junto con una amplia presunción de “excepcionalismo americano” (es decir, la creencia estadounidense de que EE.UU. ha sido favorecido por circunstancias históricas o la bendición de Dios y es, por lo tanto, responsable de llevar la democracia y el capitalismo a los países en desarrollo), han conducido a menudo a las intervenciones militares estadounidenses en el extranjero (Zimmerman, 2002). Contrariamente a la creencia popular acerca de la insularidad estadounidense, el número de ciudadanos de Estados Unidos con pasaporte ha aumentado de manera constante desde la Segunda Guerra Mundial: se ha duplicado de 56 millones en 2002 a 112 millones en 2012 (U.S. Department of State, 2013). Y a pesar del mito de su arrogancia e insensibilidad (Burdick y Lederer 1958/1999), los estadounidenses son considerados, en general, agradecidos, amables y corteses viajeros por el mundo.

Independientemente de esta ambivalencia, las actitudes de los estadounidenses hacia la globalización se forman generalmente por la suposición de que tener la ciudadanía de EE.UU. es el equivalente genético a ganar la lotería mundial. Si bien la globalización hace que el mundo sea más pequeño (García-Zamor y Kator, 1994), la preeminencia mundial de Estados Unidos hace que la globalización parezca más cómoda que alarmante a los ojos de la mayoría de los estadounidenses. Para el resto del mundo -particularmente para los países en desarrollo y en transición- la globalización puede significar riesgo creciente e incertidumbre. Para los países desarrollados como los EE.UU., por lo general significa más opciones de viaje y electrónica importada, ropa y otros bienes de consumo más baratos. La globalización aumenta viajes y turismo, y el malestar económico global ha significado que el dólar compra más en Europa, India y América Latina. Aunque la mayoría de los estadounidenses sigue siendo monolingüe, por regla general no es una barrera para el turismo mundial. El inglés es un idioma común con Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y gran parte del Caribe. Sigue siendo una lengua oficial en muchos países del antiguo Commonwealth británico (por ejemplo, India, Pakistán y Sudáfrica), y se ha convertido en una lengua franca para los negocios internacionales y el turismo. Los estadounidenses están preocupados por los países donde las condiciones inestables o políticas anti-Estados Unidos amenazan la hegemonía de EE.UU. (por ejemplo, el terrorismo en el Medio Oriente, o la acumulación de armas nucleares en Irán y Corea del Norte). Sin embargo, su preocupación por lo general se enfoca menos en la comprensión de estas condiciones o políticas, y más en disminuir cualquier riesgo que puedan entrañar para la seguridad doméstica de EE.UU.

Esta ambivalencia entre la globalización y el parroquialismo se extiende a la política y la administración pública estadounidense. Si bien la administración pública de EE.UU. es indiscutiblemente comparativa (Riggs, 1968, 1976 y 1980; Stillman, 1999), sus principios fundamentales -separación constitucional de poderes (Rosenbloom, 1983), teoría administrativa prusiana (Weber, 1922/1997), gestión científica (Taylor, 1912/1997) y la dicotomía política-administración (Waldo, 1948)- están firmemente arraigados en los EE.UU. y en Europa Occidental. Los estudiantes estadounidenses se centran en la administración pública nacional, ya que proporciona las competencias que necesitan para obtener puestos de trabajo en los organismos públicos estadounidenses, o las organizaciones no gubernamentales y empresas con sede en los EE.UU. Y los estudiantes extranjeros asisten a las universidades

estadounidenses para mejorar su inglés y porque ellos o sus patrocinadores gubernamentales consideran que las habilidades en política y gestión occidental son competencias esenciales en sus carreras. Esta ambivalencia entre la globalización y el parroquialismo dificulta a los administradores públicos estadounidenses darse cuenta de las ventajas de una perspectiva internacional y comparada (Klingner y Washington, 2000). En primer lugar, impide que los estadounidenses se vean a sí mismos como los ven los demás y, por lo tanto, reduce la capacidad para comprender su propio país en su contexto. En segundo lugar, les impide aprender sobre el resto del mundo y, por lo tanto, la aplicación de las lecciones aprendidas en otros lugares para su propio beneficio. Por lo tanto, les impide convertirse en administradores públicos globales competentes, ya sea como individuos o como miembros de diversas organizaciones multiculturales.

La tensión entre el dominio de las políticas públicas y el dominio del mercado

Después de 1945 se hizo evidente en los EE.UU. que la red de agencias públicas, los programas, el gasto y el empleo públicos, que comprenden el Estado administrativo (Waldo, 1948), habían sido esenciales para poner fin a la Gran Depresión y ganar la Segunda Guerra Mundial. La intervención del gobierno sigue siendo en EE.UU. la herramienta dominante para el logro de los objetivos sociales nacionales que marcaron la “Gran Sociedad” de la década de 1960, y los objetivos políticos y económicos internacionales durante la Guerra Fría con la Unión Soviética.

Sin embargo, una década de malestar político y económico (caracterizada por la inflación crónica, el desempleo y el aumento de la deuda pública) en los EE.UU. durante los años 1970 condujo al resurgimiento en la opinión pública de los valores y los mecanismos del mercado, marcado por las elecciones del presidente Ronald Reagan y la primera ministra Margaret Thatcher en los años 1980. A medida que el papel del gobierno como proveedor de todos los servicios públicos en los niveles estatal y federal cedió al concepto de gobierno como “garante” de los servicios (Osborne y Gaebler, 1992), los servicios fueron progresivamente privatizados o subcontratados, y los empleos públicos eran ocupados cada vez más por trabajadores temporales o contratados en lugar de empleados del servicio civil (Klingner, Nalbandian y Llorens, 2010). Hoy en día, miles de organizaciones sin fines de lucro ofrecen habitualmente servicios sociales del gobierno local financiados por impuestos o tasas de usuario, y contribuciones caritativas. Las distinciones entre

Las presiones por un gobierno más eficiente y menos burocrático -o simplemente por menos gobierno- coexisten con continuas presiones para una mayor regulación gubernamental.

los sectores público y privado llegaron a ser menos visibles durante el repunte de la economía en los años 90, y continuaron durante las guerras en Irak y Afganistán, donde los contratistas privados no solo proporcionaron servicios de apoyo, sino que lucharon al lado de las tropas uniformadas. Los ciudadanos esperan que los servicios públicos se entreguen conveniente y eficientemente, no importa si son suministrados por una agencia pública, un contratista privado o una ONG. Los gestores públicos han tenido que ajustar su forma de pensar desde un enfoque basado en la gestión de personas y servicios hacia un enfoque basado en la gestión de contratos, conscientes de que aún son políticamente responsables por la calidad en la prestación de servicios (Cooper, 2003).

Sin embargo, las presiones por un gobierno más eficiente y menos burocrático -o simplemente por menos gobierno- coexisten con continuas presiones para una mayor regulación gubernamental. La elección del presidente Obama y las victorias del Partido Demócrata en las elecciones nacionales y estatales en 2008 y 2012 volvió a cambiar el panorama político. Como la evidencia mostraba que la excesiva dependencia de los valores del mercado y de sus mecanismos había sido responsable de la desregulación de las finanzas, bienes raíces y seguros, lo que a su vez había dado lugar a la especulación desenfrenada en las inversiones de alto riesgo como los derivados, la opinión pública, mayoritariamente, cambió de nuevo al apoyar un incremento de la regulación del sector privado por el sector público para garantizar la estabilidad económica y una distribución más equitativa de oportunidades y de ingresos.

Independientemente de tales fluctuaciones en el corto plazo, la ascendencia de los mercados sobre los gobiernos desde la década de 1970 ha sido sin duda la tendencia mundial dominante en la administración pública y en el desarrollo durante el último medio siglo (Yergin y Stanislaw, 1998; Peters, 2001). El principal efecto de esta tendencia sobre el desarrollo internacional ha sido que las instituciones financieras internacionales (IFI) (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) creadas para lograr la prosperidad, el libre comercio y el crecimiento económico, a menudo no han podido hacerlo debido a la insistencia ideológica sobre la virtud de las soluciones basadas en el mercado, aun en presencia de pruebas en contrario (Haber, North y Weingast, 2003).

Si bien la soberanía nacional y la gobernanza en red pueden en teoría ser combinadas, su legitimación en la ley o en la práctica efectiva sigue siendo incierta.

El conflicto entre la soberanía nacional y la gobernanza en red

A la tensión entre las respuestas a la globalización basadas en la política pública y otras basadas en los mecanismos del mercado se le une el conflicto acerca de si es el “gobierno” o la “*governabilidad*”¹ el mejor marco para lograr el desarrollo y la estabilidad global (Nye y Donahue, 2000; Kahler y Lake, 2003; Klingner, 2006a y 2009b). En este contexto, el “gobierno” se refiere a las respuestas políticas autorizadas por los organismos públicos, mientras que la “*governabilidad*” también incluye las interacciones colectivas más amplias con consecuencias públicas significativas por parte de empresas y organizaciones no gubernamentales. “La soberanía nacional” asume que el desarrollo y la estabilidad global pueden alcanzarse mejor mediante políticas gubernamentales tradicionales coordinadas a través de la diplomacia internacional, y complementadas con programas patrocinados por corporaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales. La emergente opción de “gobernanza en red” supone que estos objetivos pueden alcanzarse mejor mediante la combinación de las políticas del gobierno nacional tradicional con iniciativas comunitarias patrocinadas por corporaciones multinacionales y ONG.

Dos ejemplos ilustran este dilema. En primer lugar, mientras que otros países se oponen por lo general a las iniciativas militares unilaterales estadounidenses en Irak o Afganistán, los esfuerzos multinacionales para el mantenimiento de la paz de la OTAN y de la ONU se ven obstaculizados por problemas de comunicación, coordinación y control. En segundo lugar, las tribulaciones económicas de Europa reflejan la tensión entre el compromiso compartido de los europeos para poner fin a los nacionalismos, las guerras étnicas y religiosas que los habían atormentado durante el último milenio, y la incapacidad de la Unión Europea para reconciliar la soberanía nacional con la necesidad de políticas económicas, monetarias y marcos regulatorios uniformes. Si bien la soberanía nacional y la gobernanza en red pueden en teoría ser combinadas, su legitimación en la ley o en la práctica efectiva sigue siendo incierta (O’Toole y Hanf, 2002; Newland, 2006; Nickel, 2007).

Como resultado, la estructura actual de apoyo al desarrollo global es una red débil de los programas de ayuda internacional a cargo de

¹ Nota del editor: el autor se está refiriendo a lo que en español se designa como “gobernanza”.

naciones soberanas, instituciones financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel mundial. Dado el heterogéneo y cambiante entorno internacional para el desarrollo, la implementación de las iniciativas de desarrollo coordinadas se encuentra con los mismos tipos de problemas que afectan a los esfuerzos militares multinacionales. Incluso muchos líderes de las IFI critican sus procesos internos de toma de decisiones por su desaliento a la disidencia, y lo que ellos ven como una tendencia constante a anteponer los intereses de los países desarrollados -principalmente los EE.UU. y Europa Occidental- por encima de los de las naciones más pobres (Stiglitz, 2001). Stiglitz recomienda que las IFI cesen sus actividades a puerta cerrada y sean más democráticas y más transparentes, de modo que puedan con el tiempo evolucionar hacia un sistema de gobernanza global que pueda contrarrestar con eficacia los intereses más particulares de los Estados-nación y de los conglomerados empresariales (Berkman, 2008; Berkman ...[et al], 2008).

La preocupación por la soberanía nacional obliga a las instituciones financieras internacionales a trabajar con gobiernos en lugar de organizaciones no gubernamentales internacionales (Mathiason, 2008) y previene de interferir en los asuntos políticos internos de los países en los que están sus clientes (Woods, 2006). Ellas pueden influir en el comportamiento de los gobiernos a través de su experiencia en materia de gobernanza y reforma institucional. Sin embargo, la ayuda condicionada que favorecen es generalmente ineficaz para garantizar la reforma institucional, particularmente cuando otros países como China utilizan una ayuda no condicionada para abrir mercados y acceder a las materias primas (Foerstel, 2008). La corrupción es un importante obstáculo para la eficacia de la ayuda (Marquette, 2003). Sin embargo, las actividades de monitoreo y vigilancia de las instituciones financieras internacionales siguen siendo en gran medida ineficaces, sobre todo en materia de adquisiciones y auditoría (U.S. General Accounting Office, 2000; Thornburgh, Gainer y Walker 2000).

3. Los efectos de la globalización sobre la teoría de la administración pública y sus raíces disciplinarias

La Administración Pública es una disciplina reconocida a nivel mundial, respetada internacionalmente por su utilidad y relevancia para la construcción de sistemas y procesos administrativos eficaces. Está representada en todo el mundo por una serie de asociaciones profesionales (por ejemplo, la Sociedad Americana de Administración Pública,

el Grupo Europeo de Administración Pública, y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas). Estas asociaciones trabajan juntas a través de conferencias de cooperación, de la investigación colaborativa y de la erudición, cuyos resultados se difunden mediante una variedad de revistas académicas (por ejemplo, *Public Administration Review*, *International Journal of Public Administration*, *Public Administration and Development*, *International Review of Administrative Sciences*, y *Public Administration*). Una consecuencia de esta “globalización” académica es que la Administración Pública de EE.UU. como disciplina es muy global, no parroquial (Jreisat, 2011). Sin embargo, la globalización también ha dejado al descubierto conflictos académicos dentro de la teoría de la administración pública. Estos incluyen: a) las tensiones entre los enfoques disciplinarios y multidisciplinarios, b) la tensión entre la Economía y otras disciplinas de las Ciencias Sociales, y c) las tensiones, dentro de la administración pública de EE.UU., entre la Administración Comparada, la Administración del Desarrollo y la Nueva Gerencia Pública (NGP) global como enfoques alternativos a la administración pública global.

Enfoques disciplinarios o multidisciplinarios

Las universidades estadounidenses se estructuran generalmente de acuerdo con una taxonomía que separa conocimiento (y, por lo tanto, la enseñanza y el aprendizaje) entre las artes, las humanidades y las ciencias. Estas últimas se dividen entre las ciencias naturales y sociales, y las ciencias sociales entre la economía, la ciencia política y la sociología / antropología. La administración pública surgió de la ciencia política. Mientras que los eruditos estadounidenses de todos estos campos hacen investigaciones en el desarrollo internacional, los silos académicos pueden hacer que sea difícil para los investigadores en diferentes campos compartir o sacar provecho de los resultados de las investigaciones.

Enfrentados a lo que consideran la ineficacia de los enfoques basados en las disciplinas tradicionales relacionadas con las consecuencias de la globalización, los economistas políticos han desarrollado lo que ellos creen que es un marco más unificado y adaptable. A lo largo de gran parte del mundo, la “economía política” es entendida y respetada como un enfoque interdisciplinario alternativo que combina las herramientas y los conceptos de las ciencias sociales. En contraste con las distintas disciplinas que lo integran, la economía política es a la vez descriptiva y normativa. Se trata de un enfoque amplio y transversal

La adopción de cualquiera de los marcos más amplios podría ayudar a los administradores públicos estadounidenses a concentrarse en los “grandes temas” que definen la gestión pública al nivel internacional.

a los acontecimientos del mundo, que combina perspectivas históricas y actuales (por ejemplo, el poder y la riqueza, política y economía, Estado y mercado, la *realpolitik*, institucionalismo y marxismo) con una agenda de investigación-acción continua (Hoogvelt, 2001).

La economía política no es el único paradigma normativo, multidisciplinario y orientado a la acción para interpretar los problemas de globalización y de gobernanza. Otros incluyen la teoría crítica (Box, 2004), la teoría feminista (Stivers, 1993) y los modelos de evolución socio-culturales (Diamond, 1999; Harrison y Huntington, 2000). La adopción de cualquiera de estos marcos más amplios podría ayudar a los administradores públicos estadounidenses a concentrarse en los “grandes temas” que desafían la creación de capacidad a nivel mundial y definen la gestión pública al nivel internacional, en lugar de los pequeños ajustes administrativos destinados a aumentar la productividad marginal en países desarrollados (Kirlin, 1996; Kirlin, 2001).

La Economía y otras disciplinas de las Ciencias Sociales

Después de la Segunda Guerra Mundial, los líderes políticos y económicos occidentales trabajaron juntos para definir y abordar cuestiones del desarrollo mundial. Basándose en el éxito del Plan Marshall, ellos se centraron en el crecimiento macroeconómico como el criterio para el desarrollo económico, y presumieron que se requería de la transferencia de tecnología avanzada (es decir, occidental) y de técnicas administrativas (Klingner, 2003). Cuando el pensamiento económico cambió las estrategias de desarrollo basadas en el Estado por las del mercado en los años 1980, los economistas identificaron los factores estructurales (por ejemplo, la geografía, el subdesarrollo, la cultura y antiguo estatus colonial) que impedían a los mercados funcionar correcta y efectivamente. Su solución fue poner en marcha estas economías mediante las inversiones masivas de capital dirigidas hacia la modernización de la infraestructura, y en industrias que ejercieran un efecto multiplicador sobre las economías nacionales. Los principales actores fueron los gobiernos centrales de los países y las instituciones financieras internacionales, que centraron sus esfuerzos hacia el desarrollo del tercer mundo en torno a los ajustes estructurales (es decir, la reducción de los gastos públicos con el fin de liberar capital para su utilización por el sector privado), el pago de las deudas internacionales y las ayudas dirigidas a la adopción de políticas (por ejemplo, el libre comercio y los presupuestos equilibrados) diseñadas

El dominio de la teoría económica en torno al desarrollo internacional significa que los académicos y los políticos seguirán siendo ignorantes de la contribución intelectual de los estudiosos de otros campos.

para permitir que los mercados funcionen de manera más eficiente en los gobiernos receptores.

En el decenio de 1990, todavía creyendo en la eficacia de las políticas macroeconómicas y estructurales, los economistas neoliberales y políticos habían llegado a la conclusión de que la creación de mercados eficientes también requiere reformar las instituciones políticas (Haber, North y Weingast, 2003; North ...[et al], 2007). Las IFI entonces comenzaron a centrarse en los programas de ayuda para construir capacidades de gobierno y alcanzar la “buena gobernanza”. Sin embargo, incluso algunos países con políticas e instituciones económicas comúnmente favorecidas no lograron hacer crecer sus economías. De este modo, los economistas del desarrollo en el nuevo milenio favorecieron estrategias que combinan tácticas de todas las etapas previas de la reforma: la ayuda financiera, las reformas estructurales basadas en el mercado, y la creación de capacidad de gobierno enmarcado en la economía institucional (Easterly, 2002; Sachs, 2005; Collier, 2008; Klingner, 2009a). Sin embargo, dado que las IFI se concentran en el desarrollo macroeconómico, el riesgo sigue siendo que los criterios económicos eclipsen otros indicadores de desarrollo mundial. Stiglitz (2001) propone cambiar la ideología subyacente de estas instituciones para reflejar una evaluación más equilibrada de los mercados libres y el libre comercio, que mida no solo el crecimiento económico proyectado, sino también las consecuencias no económicas (es decir, culturales, ambientales, sociales y políticas) de las políticas y programas. El riesgo relacionado es que el dominio de la teoría económica en la comunidad de expertos estadounidenses en torno al desarrollo internacional significa que los académicos y los políticos seguirán siendo ignorantes de la contribución intelectual de los estudiosos de otros campos. Por ejemplo, la mayoría de los economistas se han dado cuenta que las instituciones políticas influyen en los resultados de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas, sin ser necesariamente conscientes de que los científicos políticos (por ejemplo, March y Olsen, 1984) dijeran que aquellas eran primero y debían ser mejores. Los economistas pueden aceptar que la diferenciación de North ...[et al] (2007) entre órdenes sociales limitados y órdenes sociales de acceso abierto es correcto, sin necesariamente saber que el concepto de Riggs (1964) de “sociedad prismática” describió este fenómeno antes y con mayor autoridad. Así, mientras que los economistas del desarrollo y los responsables de políticas públicas se merecen el crédito de fortalecer la teoría económica

clásica con conocimientos de otras disciplinas, podría decirse que es mejor leer los académicos originales en esos campos, en vez de leerlos traducidos (Sachs, 2004). Por otra parte, los modelos de desarrollo que hacen hincapié en el papel clave de los economistas como agentes de cambio internacionales, con “poder estelar” de trabajar entre las IFI y los países receptores, sobreestiman la eficacia de las relaciones de arriba hacia abajo, y subestiman el efecto de variables contextuales y de los receptores en el desarrollo (Manning, 2008; Dowden, 2009). Pero debido a que los economistas dominan en las evaluaciones de los programas y en las recomendaciones de política de las IFI, el reto para los administradores públicos es el desarrollo de la misma cultura de la investigación con el fin de producir los resultados correspondientes que den una mayor credibilidad a su asesoramiento en materia de gobernanza y en sus intervenciones (Reid, 2007).

Conflicto entre los enfoques alternativos: Administración Comparada, Administración del Desarrollo y Nueva Gestión Pública global

Si bien la administración pública de EE.UU. se ha considerado comparativa desde su génesis (Stillman, 1999), los académicos estadounidenses continúan acercándose a la administración pública no estadounidense desde tres perspectivas académicas independientes. La administración comparada se compone de la investigación descriptiva y de valor neutral, de modelos de gobernanza y sistemas administrativos en contextos diversos (históricos, económicos, políticos y sociales), y evalúa la capacidad relativa de los sistemas administrativos basados en las tendencias y condiciones subyacentes (Riggs, 1980; Heady, 1996 y 1998).

La administración del desarrollo es una más normativa y prescriptiva amalgama de la economía y la administración pública. Por lo general, supone que las leyes, las instituciones, las políticas y los procedimientos administrativos occidentales son superiores a los originados en los países en vías de desarrollo debido a su mayor racionalidad, eficiencia y relación con los ideales democráticos. Fomenta la difusión y adopción de las reformas introducidas por los consultores occidentales, proporcionando becas, préstamos y asistencia técnica de los países donantes y de los consultores de las IFI, al tiempo que insiste en que la ayuda esté condicionada a cambios institucionales como la reforma reglamentaria o la reducción de la corrupción (Werlin, 1990).

Dado que el desarrollo global es una meta innegablemente normativa, el objetivo no es eliminar el sesgo, sino hacerlo aún más explícito.

Por último, la Nueva Gerencia Pública (NGP) global es compatible con la eficacia administrativa y la rendición de cuentas burocrática (Barzelay, 2001). Se presume que los sistemas administrativos de los países en vías de desarrollo tienden a evolucionar hacia una mayor racionalidad y transparencia como indicadores del buen gobierno y del desarrollo económico (Kettl, 1997). Sus adherentes, junto a los gerentes del desarrollo, afirman que el gobierno racional y transparente es un ideal universal, un punto de vista no necesariamente compartido por los comparativistas. Por otra parte, están de acuerdo con los administradores comparativos en el reconocimiento de la necesidad de comprender los sistemas administrativos en su contexto antes de tratar de cambiarlos por partes, un punto de vista no necesariamente avalado por los gerentes de desarrollo.

4. Aplicación de las investigaciones de la Administración Pública Comparada a las metas del desarrollo global

Incluso si consideramos estas disputas académicas como luchas internas académicas, la aplicación de la investigación comparada en administración pública a cuestiones del desarrollo mundial puede ser problemática (Riggs, 1962 y 1991; Jreisat, 2005). Dado que el desarrollo global es una meta innegablemente normativa, el objetivo no es eliminar el sesgo, sino hacerlo aún más explícito. Una vez que aceptamos los objetivos que buscamos y los indicadores que utilizaremos para medirlos, tenemos que desarrollar una agenda de investigación en acción, centrada y amplia, seleccionar los métodos apropiados de investigación (incluyendo la observación participante, así como la recopilación de datos y análisis objetivos), y difundir los resultados de la investigación con eficacia. Las agencias internacionales de desarrollo, las IFI y las ONG ya recogen y publican información que los administradores públicos pueden utilizar para comparar el desempeño en una serie de indicadores descriptivos relacionados con la pobreza (United Nations, 2012), el desarrollo económico (World Bank, 2012), la libertad política (Freedom House, 2012) y la percepción de corrupción (Transparency International, 2012). Si bien los datos cuantitativos agregados no dan las imágenes completas, pueden ayudar a medir el progreso y a identificar áreas de preocupación.

Sin embargo, la recolección y organización de datos cualitativos útiles para la práctica de los gestores públicos constituye un reto. Mucha de la información y de las “lecciones aprendidas” generadas a través de

estudios de casos existentes y talleres de expertos refleja los puntos de vista de los donantes o los estudiosos de fuera, y no cumple necesariamente con las necesidades de los constructores de instituciones en apuros (NAPA, 2008). Los investigadores pueden pasar por alto o descontar los puntos de vista de los profesionales no afiliados a las instituciones, asociaciones profesionales y redes informales del desarrollo.

La estrategia más eficaz de difusión es contar historias de varias experiencias a través de una red virtual, basada en Internet, entre los individuos y organizaciones de todo el mundo que lidian con cuestiones institucionales y con el fortalecimiento de capacidades similares. Para ello, tenemos que aprender más sobre cómo las reformas administrativas funcionan con eficacia en diferentes contextos culturales. Fitzpatrick ...[et al] (2011) concluyen que el tema varía ampliamente con la investigación empírica y el desarrollo de la teoría basadas en datos, haciendo uso de muestras intencionales y una mezcla de metodologías causales, descriptivas y exploratorias, pero la mayoría de las investigaciones continúa centrándose en los países europeos, asiáticos y norteamericanos. La investigación comparada es principalmente cualitativa, haciendo uso extensivo de los datos existentes. Los autores recomiendan mejorar la aplicación de los métodos mixtos, un mayor uso de la cultura como concepto clave, más investigación interdisciplinaria, y estrategias de aplicación integrada por los responsables políticos, estudiantes, profesionales y académicos.

Con el fin de ser finalmente útil como instrumento para el desarrollo global, la investigación comparada de la administración pública debe conectar los resultados de la investigación con los resultados políticos y las influencias políticas a través de las medidas de desempeño (Julnes y Holzer, 2001; Landry, Lamari y Amara, 2003). La aplicación debe ser sostenible, basada en lo que sabemos sobre la gestión exitosa del conocimiento (Nonaka, 1994), el aprendizaje organizacional (Klingner y Sabet, 2005), la difusión y adopción de innovaciones (Rogers, 2003; Klingner, 2006b), y la relación compleja entre los resultados de investigación y la adopción de políticas (Julnes y Holzer, 2001). Dado que el término “mejores prácticas” asume que las innovaciones pueden ser transferidas de una situación a otra, es mejor el término “prácticas inteligentes”. Este explica con mayor claridad cómo las innovaciones exógenas son adaptadas y sostenidas, porque se basa en el supuesto de que la aplicación de lo que aprendemos debe tomar en cuenta una serie de variables

Responder eficazmente a los imperativos de la globalización y la gobernabilidad significa que los administradores públicos deben convertirse en profesionales competentes y personalmente cómodos con la diversidad.

contextuales (Bardach, 2000; Roberts, 2000; Caiden y Sundaram, 2004; Robinson, 2007). Podemos aprovecharnos de los avances en las TIC para complementar el aprendizaje físico tradicional (cara a cara) con redes virtuales mundiales paralelas entre los individuos y las organizaciones que lidian con problemas similares acerca del fortalecimiento de capacidades institucionales en todo el mundo.

5. Cómo preparar administradores y organizaciones públicas globalmente competentes

Responder eficazmente a los imperativos de la globalización y la gobernabilidad significa que los administradores públicos deben convertirse en profesionales competentes y personalmente cómodos con la diversidad. En esta sección se abordará lo siguiente: a) describir la convergencia evolutiva de la diversidad doméstica y el multiculturalismo global, b) explorar lo que significa y lo que se siente el ser un administrador público global, y c) discutir cómo construir estas competencias en los individuos y las organizaciones.

La convergencia de la diversidad nacional y el multiculturalismo mundial

La globalización significa una mayor migración humana en busca de más seguridad y más oportunidades (Friedman, 2007; The Economist, 2011). Los EE.UU. ya es una de las naciones más diversas del mundo; para el año 2060 será aún más. Según la Oficina del Censo de EE.UU. (U.S. Census Bureau, 2012), la población de blancos no hispanos llegará a su máximo de 200 millones en 2024, y luego va a disminuir lentamente a 180 millones. Los hispanos aumentarán a más del doble, de 53 millones en 2012 hasta 129 millones. Para 2060, casi uno de cada tres residentes estadounidenses será hispano. La población negra aumentará de 41 a 62 millones (de 13% a 15% de la población). Los asiáticos aumentarán de 16 a 34 millones, pasando de 5% a 8% de la población.

En un esfuerzo por mantener fuera a quienes podrían quitar empleos a los estadounidenses o imponer cargas en los sistemas de salud, educación y justicia penal, muchos ciudadanos estadounidenses -incluyendo algunos inmigrantes naturalizados- se resisten a la afluencia de extranjeros ilegales o no asimilados, y apoyan los controles migratorios estrictos o “únicamente el idioma inglés” consagrado en leyes. Pero a medida que aumenta la diversidad, la percepción de la mayoría de los estadounidenses sobre el objetivo social deseado ha cambiado de un “crisol de razas”, caracterizado por

la rápida asimilación cultural y la homogeneidad lingüística, a una “ensaladera”, caracterizada por inmigrantes aprendiendo al menos el suficiente inglés para comunicarse con los ciudadanos monolingües de EE.UU. y acostumbrándose a los valores, las costumbres y la sociedad estadounidense (Leonhardt, 2013). Al mismo tiempo, el aumento de la exposición de los estadounidenses a la globalización y la inmigración está aumentando su comprensión y respeto por otras culturas y lenguas, y disminuyendo la eficacia de los esfuerzos nativistas para culpar a los extranjeros y las minorías culturales de los problemas de los EE.UU.

Las consideraciones económicas también conducen a este cambio cultural. Teniendo en cuenta los retos demográficos planteados por el envejecimiento de la fuerza de trabajo toda vez que la generación de los “baby boomers” se jubila, la economía de EE.UU. no va a crecer sin una afluencia de trabajadores inmigrantes más jóvenes en ambos extremos del espectro de habilidades. Las empresas estadounidenses reconocen que pueden capturar mejor los mercados emergentes minoritarios proporcionando productos deseados y contratando representantes de las minorías para venderlos, y los gobiernos han aprendido que pueden satisfacer mejor las demandas de servicios de grupos especializados mediante la contratación de minorías étnicas que tienen el conjunto de habilidades lingüísticas y culturales necesarias.

Esta combinación de cambios demográficos y *realpolitik* puede abrir una ventana política para las reformas legislativas y administrativas de inmigración que ofrezcan a los extranjeros que hoy viven en los EE.UU. un camino claro y comprensible hacia la ciudadanía, poniendo fin así a la necesidad que les obliga a elegir entre llamar la atención sobre sí mismos y ser deportados, o vivir una existencia marcada por la marginación económica, social y política permanente (Sengupta, 2013). El panorama político también está cambiando. Durante los últimos cinco años, el flujo neto de inmigrantes de México a los EE.UU. esencialmente se ha detenido o incluso revertido debido al descenso de la tasa de nacimientos en México y al auge de su economía (The Economist, 2012). La postura negativa intransigente del Partido Republicano, por lo general, hacia los inmigrantes “ilegales”, contribuyó significativamente a su mala actuación entre los hispanos en las elecciones de 2012. En los lugares de trabajo, el enfoque emergente de la competencia multicultural internacional está convergiendo con el enfoque doméstico tradicional en EE.UU. sobre la diversidad en la plantilla. Cada vez más se reconoce que las habilidades necesarias para gestionar los diversos equipos de trabajo multidisciplinarios y

Un administrador público competente a nivel mundial es aquel que ha aprendido a estar “en casa en el mundo”. Esto significa aprender no solamente a sentirse cómodo con la diversidad, sino disfrutarla activamente.

multiorganizacionales en los EE.UU. son congruentes con las competencias requeridas de los administradores públicos competentes a nivel mundial (Rice, 2004; Borrego y Johnson, 2011; Gooden, 2012). Por lo tanto, las políticas y los programas de los lugares de trabajo que promueven una gestión eficaz de la diversidad doméstica no se distinguen de los que promueven la competencia multicultural global (Mor Barak, 2011).

Estar en casa en el mundo: ¿qué significa y qué se siente?

Un administrador público competente a nivel mundial es aquel que ha aprendido a estar “en casa en el mundo” por el hecho de tener las competencias necesarias para desenvolverse en un contexto diverso y multicultural. Esto significa aprender no solo a sentirse cómodo con la diversidad, sino disfrutarla activamente. De acuerdo con la teoría del cerebro izquierdo o cerebro derecho como dominantes, cada hemisferio del cerebro controla diferentes tipos de pensamiento, y la gente muestra inclinaciones por un tipo de pensamiento sobre otros. Una persona “del cerebro izquierdo” a menudo se dice que es más lógica, analítica y objetiva, mientras que una persona “del cerebro derecho” se considera más intuitiva, reflexiva y subjetiva (Meindl, 2012).

Convertirse en un administrador público globalmente competente requiere poseer ambos conocimientos. Entender la diversidad y el multiculturalismo significa no solo ser capaz de clasificar a la gente en función de formar parte de una condición protegida (por ejemplo, por raza, religión, edad, género, etnia y origen nacional) bajo las leyes de discriminación positiva de los Estados Unidos, sino ser capaz de reconocer y responder a toda la gama de características personales que definen y diferencian a cada uno de nosotros en tanto seres humanos únicos. Esto significa no solo ser capaz de evaluar sus credenciales y competencias desde una perspectiva objetiva de gestión de recursos humanos, sino también de apreciarlos y respetarlos por quiénes son y por lo que serán.

Al buscar, experimentar y aprender a estar cómodos y seguros a través de experiencias personales con la diversidad, tanto en el país como en el extranjero, los administradores públicos pueden desplegar las sensibilidades y los entendimientos que les permitan conocer a un amplio espectro de colegas nacionales e internacionales como iguales, para aprender sobre ellos como individuos, para desarrollar y fomentar con ellos relaciones de trabajo basadas en el respeto y la comprensión mutua y colaborar con ellos en actividades profesionales a largo plazo. Esto requiere cualidades del hemisferio derecho como la empatía, la cortesía, la gracia y el humor. Requiere salir de la zona

Convertirse en un administrador público globalmente competente es un proceso continuo en lugar de un objetivo alcanzable.

de confort, luchando por aprender una cultura desconocida y tal vez un idioma desconocido.

Sumergirse en otra cultura o lenguaje requiere compromiso y coraje. Si usted toma un riesgo, incluso uno tan simple como comprar comida desconocida en un mercadillo al aire libre, es posible que no le guste. Pero tal vez podrá disfrutar de ella. Si corre el riesgo de algo significativo, como el tiempo y el compromiso necesarios para aprender otro idioma o vivir en otro país, sin duda usted va a crecer y a cambiar de maneras inesperadas. Empecé a aprender español cuando me mudé a Miami en 1980 porque era la única manera de entender una ciudad que funcionaba entonces -al igual que ahora- como puerta de entrada hacia y desde América Latina. Después de un año de clases de español en la Universidad Internacional de Florida y dos cursos intensivos de verano en México, empecé a trabajar en América Latina con mayor confianza y competencia, mezclados con períodos en los que me desesperaba por tratar de funcionar de forma automática y lo suficientemente bien en español. Lo que ha ocurrido desde entonces ha sido una revelación más allá de cómo imaginaba sería mi vida hace treinta años. He trabajado profesionalmente en más de 50 países. Comencé con la comprensión racional (“hemisferio izquierdo del cerebro”) de la historia, la política, la economía y las sociedades en otras partes del mundo. También incluí experiencias “del hemisferio derecho”, inesperadas e inolvidables, viajando en autobuses de segunda clase en México y América Central, bebiendo “vino verde” y escuchando fado en la Lisboa antigua, siendo arrastrado por el festival de colores en Delhi, o despertando en la madrugada en El Cairo para la primera llamada del muecín a la oración islámica. Dada la conexión entre el lenguaje y la cultura, el convertirme en bilingüe me hizo sentir a menudo más consciente, abierto y vivo en América Latina que en los EE.UU. Wallace Stegner expresó esto a la perfección en su prólogo a un libro sobre el oeste norteamericano: “Este no es mi país natal, pero todo en él me dice quién soy” (Sawyer-Mulligan, 2009).

La construcción de competencias en personas y organizaciones a nivel global

Los mejores administradores públicos se ven como estudiantes y aprendices de por vida. Sus compañeros consideran que son los expertos, no solo por su experiencia y cualificación, sino también debido a que continuamente aprenden y crecen. Convertirse en un administrador público globalmente competente es un proceso continuo

en lugar de un objetivo alcanzable (Cleveland, 1985; Argyriades y Pichardo Pagaza, 2009).

Esto requiere competencias del “cerebro izquierdo” en la administración comparada, la ciencia política, la economía, la sociología y las tecnologías de la información y comunicaciones. También requiere las sensibilidades del “cerebro derecho” necesarias para prestar atención, absorber y darle significado a un universo de información desconcertante. Significa aprender por qué nuestros colegas de otros países y culturas piensan y se comportan como lo hacen, de ver lo que creemos que conocemos a través de los ojos de los colegas, y tratar de adaptar lo que ya sabemos a las oportunidades y limitaciones de un contexto diferente.

Los administradores públicos de los Estados Unidos deben incorporar las cuestiones internacionales en sus especializaciones curriculares o en el currículo regular, enfocándose en las áreas funcionales, en las herramientas, o en ambos. Necesitan enriquecer conscientemente en el alumnado la diversidad en su aprendizaje, en la enseñanza y en la investigación, con mayor énfasis en las experiencias interactivas para su exposición máxima a diferentes culturas y puntos de vista en el proceso de aprendizaje sobre cuestiones sustantivas específicas (Rice, 2004). Los administradores públicos necesitan una gama de competencias en disciplinas que les permitan ofrecer consultorías e intercambios de gestión eficaces entre países y culturas. Este desafío puede satisfacerse mediante formación interdisciplinaria y educación profesional, intercambio de profesores interdisciplinarios, proyectos a través de equipos multidisciplinarios en los programas de grado de MPA, y la investigación colaborativa y multidisciplinaria que involucra la práctica de los administradores públicos, los graduados del programa MPA, y los investigadores de la administración pública (Posner, 2009). Si un programa de investigación-acción consiste en impulsar la enseñanza de la administración pública, los administradores públicos deben incorporar la investigación y la organización de consultorías, cambiando tanto sus funciones como su perspectiva sobre la gestión del conocimiento (Cooley, 2008) con el fin de compartir lo que han aprendido sobre la planificación del programa, la participación activa, la prestación de servicios y la utilización de las modalidades interactivas experimentales, simulaciones, situaciones de decisión, talleres de resolución de problemas técnicos y otros medios creativos que les permita entender y lograr la conectividad global real (Thynne, 1998). Dado que ellos rastrear sus raíces volviendo a

la taxonomía original, la cual distingue las disciplinas basadas en las ciencias, las artes y las humanidades, la administración pública de las universidades y los programas de política tradicionalmente se concentran en el desarrollo de competencias del cerebro izquierdo. Pero muchas disciplinas (por ejemplo, las artes visuales y escénicas, la literatura y la música) también hacen hincapié en las funciones del hemisferio derecho como la creatividad, la intuición y la espontaneidad. Cursos en gestión de la diversidad o gestión multicultural deben proporcionar ambos tipos de aprendizaje: hechos del cerebro izquierdo sobre los cambios demográficos globales y sus efectos en los EE.UU., el conocimiento de cómo las diferencias culturales globales afectan el comportamiento y la capacidad de desarrollar programas para la gestión de la diversidad que se traduzcan en individuos y equipos de trabajo culturalmente más competentes (Mor Barak, 2011). Además, deben lograr que los estudiantes sean más conscientes de lo que se siente ser un extranjero o un miembro de un grupo minoritario excluido o marginado, ayudarles a reconocer y apreciar el caleidoscopio cultural y enseñarles cómo crecer mediante la integración exitosa de los componentes analíticos del cerebro izquierdo y los componentes experienciales del hemisferio derecho (Bordas, 2007).

El aprendizaje organizacional refuerza el aprendizaje individual. Las corporaciones multinacionales promueven asignaciones internacionales no solo como una estrategia explícita de desarrollo de liderazgo, sino también debido a que sus líderes comparten una visión del mundo implícita de que “hacerse global” es un componente necesario para la supervivencia de la organización en la economía global (Counihan, 2009). Como el concepto emergente de la gobernabilidad en red se combina con el concepto más tradicional de autoridad en tanto ejercicio legal del poder en un área geográfica definida, los jefes de agencias públicas también pueden ver la competencia administrativa pública global -organizacional e individual- como igualmente esencial (Johnson y Thomas, 2007).

Las asociaciones profesionales constituyen una parte cada vez más importante del proceso de aprendizaje de toda la vida (Klingner, 2008). Una vez que un administrador público ha completado la educación formal, las conferencias, la formación y las certificaciones profesionales son las formas más importantes para que pueda mantener o aumentar sus competencias. Las asociaciones profesionales que ofrecen estos servicios a sus miembros deben a su vez ser diversas, centradas en organizaciones de aprendizaje a nivel mundial cuya

cultura está permeada por los mismos valores que se requieren para sus clientes individuales y organizacionales. Si es así, no solo aumentará la competencia individual y organizacional a través de la capacitación, certificación, asistencia técnica, publicaciones, conferencias, creación de redes y la promoción de políticas, sino también mediante la creación de espacios virtuales para la gestión global del conocimiento y el aprendizaje organizacional.

6. Conclusión

La interacción de las fuerzas globales y locales ha incrementado las demandas para el buen gobierno a nivel mundial. De este modo, mediante el aumento de la demanda por respuestas eficaces a las tendencias y eventos, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública en los EE.UU., poniendo de relieve las tensiones entre el globalismo y el parroquialismo, la formulación de políticas públicas basadas en el Estado y en el mercado, y entre la soberanía nacional y la gobernanza en red. La globalización también ha puesto de manifiesto los conflictos académicos dentro de la teoría de la administración pública, incluidas las tensiones entre los enfoques disciplinarios y multidisciplinarios, las tensiones entre la economía y otras disciplinas de las ciencias sociales y las tensiones en torno a la administración comparada, la administración del desarrollo y la Nueva Gerencia Pública global como enfoques de la administración pública internacional.

Disputas académicas a un lado, la aplicación de investigaciones comparadas de la administración pública a los problemas mundiales del desarrollo es un reto. Mientras que las “mejores prácticas” de la administración pública asumen que las innovaciones se pueden transferir fácilmente a partir de una situación a otra, las “prácticas inteligentes” de la administración pública se centran más sobre cómo la cultura y otras variables contextuales afectan la viabilidad y sostenibilidad de las reformas administrativas. La implementación debe basarse en la medición del desempeño, la gestión del conocimiento, el aprendizaje organizacional, la difusión de la innovación y la adopción, y la relación entre los resultados de la investigación y la adopción de políticas.

Debido a que las mismas competencias se requieren de los administradores públicos en diversos equipos de trabajo multiculturales, tanto internacionales como nacionales, la globalización también ha contribuido a la convergencia de la gestión de la diversidad nacional

y las políticas multiculturales globales y los programas en los lugares de trabajo públicos y privados. Los administradores públicos pueden llegar a ser más competentes profesionalmente y estar personalmente cómodos con la diversidad mediante la combinación del aprendizaje académico y la experiencia. Ellos y sus empleadores pueden trabajar con las universidades, institutos de administración pública y asociaciones profesionales en la aplicación práctica del modelo en que se basa la diversidad y la inclusión, para que puedan servir a sus miembros, tanto cara a cara como de forma virtual.

Bibliografía

- Argyriades, Demetrios y Pichardo Pagaza, Ignacio (eds.) (2009), *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth. A Global Public Service*, New York, IOS Press (International Institute of Administrative Sciences Monographs; Vol. 30).
- Astorga Almanza, Luis y Shirk, David (2010), *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, San Diego, University of California at San Diego. Center for US-Mexican Studies (Evolving Democracy), <http://www.escholarship.org/uc/item/8j647429>, 24-05-2012.
- Bardach, Eugene (2000), *Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York, Chatham House.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
- Berkman, Steve (2008), *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, Kumarian Press.
- Berkman, Steve; Boswell, Nancy; Bruner, Franz; Gough, Mark; McCormick, John; Pedersen, Peter; Ugaz, José; y Zimmermann, Stephen (2008), "The Fight Against Corruption: International Organizations at a Crossroads", en *The Journal of Financial Crime*, Vol. 15 N° 2, pp. 124-154.
- Bordas, Juana (2007), *Salsa, Soul and Spirit*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Borrego, Espiridion y Johnson, Richard, III (2011), *Cultural Competence for Public Administrators: Managing Diversity in Today's World*, Boca Raton, CRC Press.
- Box, Richard (2004), *Critical Social Theory in Public Administration*, Armonk, ME Sharpe.
- Brinkerhoff, Derick y Mayfield, James (2005), "Democratic Governance in Iraq? Progress and Peril in Reforming State-Society Relations", en *Public Administration and Development*, Vol. 25 N° 1, pp. 59-73.

- Brudney, Jeffrey; O'Toole, Laurence Jr.; y Rainey, Hal G. (2000), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Washington, Georgetown University Press.
- Burdick, Eugene y Lederer, William (1958/1999), *The Ugly American*, New York, WW Norton.
- Caiden, Gerald y Sundaram, Pachampet (2004), "The Specificity of Public Service Reform", en *Public Administration and Development*, Vol. 24 N° 5, pp. 373-383.
- Cleveland, Harlan (1985), "Educating for the Information Society", en *Change: the Magazine of Higher Learning*, Vol. 17 N° 4, pp. 13-21.
- Collier, Paul (2008), *The Bottom Billion*, New York, Oxford University Press.
- Cooley, Larry (2008), "The State and International Development Management: Commentary from International Development Management Practitioners", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 6, pp. 1003-1004.
- Cooper, Phillip (2003), *Governing by Contract*, Washington, CQ Press.
- Counihan, Christopher (2009), "Going Global: Why Do Multinational Corporations Participate in Highly Skilled Migration?", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 19-42.
- Diamond, Jared (1999), *Guns, Germs and Steel*, New York, W.W. Norton.
- DiIulio, John; Garvey, Gerald; y Kettl, Donald (1993), *Improving Government Performance: an Owner's Manual*, Washington, Brookings Institution.
- Dowden, Richard (2009), *Africa: Altered States, Ordinary Miracles*, New York, Public Affairs.
- Easterly, William (2002), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Boston, MIT Press.
- Farazmand, Ali (1999), "Globalization and Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 59 N° 6, pp. 509-522.
- Fitzpatrick, Jody; Goggin, Malcolm; Heikkila, Tanya; Klingner, Donald; Machado, Jason; y Martell, Christine (2011), "A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 6, pp. 821-830.
- Foerstel, Karen (2008), "China in Africa: Is China Gaining Control of Africa's Resources?", en *CQ Global Researcher*, Vol. 2 N° 1, pp. 1-26.
- Freedom House (2012), *Freedom in the World: the Annual*

- Survey of Civil Rights and Political Liberties*, New York, Rowman and Littlefield.
- Friedman, Thomas (2000), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Bantam.
- _____ (2007), *The World Is Flat 3.0: a Brief History of the Twenty-first Century*, New York, Picador.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude y Kator, Renu (eds.) (1994), *Public Administration in the Global Village*, Westport, Praeger.
- Gooden, Susan (2012), *Cultural Competency for Public Administrators*, Armonk, ME Sharpe.
- Haber, Stephen; North, Douglass; y Weingast, Barry (2003), "If Economists Are So Smart, Why Is Africa So Poor?", en *The Wall Street Journal* (Eastern ed.), 30 de julio, p. A12.
- Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (eds.) (2000), *Culture Matters*, New York, Basic Books.
- Heady, Ferrel (1987), "American Constitutional and Administrative Systems in Comparative Perspective", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 1, pp. 9-16.
- _____ (1996), *Public Administration in Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker. 5. ed.
- _____ (1998), "Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 1, pp. 32-40.
- Hoogvelt, Arnie (2001), *Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. 2. ed.
- Johnson, Hazel y Thomas, Alan (2007), "Individual Learning and Building Organisational Capacity for Development", en *Public Administration and Development*, Vol. 27 N° 1, pp. 39-48.
- Jreisat, Jamil (2005), "Comparative Public Administration Is Back In, Prudently", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, pp. 231-242.
- _____ (2011), *Globalism and Comparative Public Administration*, Boca Raton, CRC Press.
- Julnes, Patria, y Holzer, Marc (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- Kahler, Miles y Lake, David (eds.) (2003), *Governance in a Global Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph Jr. (2000), "Introducción", en

- Governance in a Globalizing World*, J. Nye y J. Donahue (eds.), Washington, Brookings.
- Kettl, Donald (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 N° 3, pp. 446-462.
- _____ (2002), *The Transformation of Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kirlin, John (1996), "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 5, pp. 416-423.
- _____ (2001), "Big Questions for a Significant Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 2, pp. 140-143.
- Klingner, Donald (2003), "Technology Transfer and the Future of Public Administration: an Agenda for Study and Practice", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 1 N° 2, pp. 121-145.
- _____ (2006a), "Building Global Public Management Governance Capacity: 'the Road Not Taken'", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 5, pp. 775-779.
- _____ (2006b), "Diffusion and Adoption of Innovations: a Development Perspective", en *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*, Guido Bertucci (ed.), New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- _____ (2008), "Toward a New ASPA: Building Global Governance Capacity through Networked Professional Associations", en *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 11 N° 3, pp. 355-372.
- _____ (2009a), "Reducing Poverty: Do We Have the Means to Reach this End?", en *Public Administration Review*, Vol. 69 N° 6, pp. 1180-1186.
- _____ (2009b), "Using US Public Administration to Support Global Development", en *Journal of Regional Studies and Development*, Vol. 18 N° 2, pp. 1-30.
- Klingner, Donald; Nalbandian, John; y Llorens, Jared (2010), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, Englewood Cliffs, Pearson/Simon and Schuster. 6. ed.
- Klingner, Donald; Nalbandian, John; y Romzek, Barbara (2002), "Politics, Administration and Markets: Competing Expectations and Accountability", en *American Review of Public Administration*, Vol. 32 N° 2, pp. 117-144.

- Klingner, Donald y Sabet, Gamal (2005), "Knowledge Management, Organizational Learning, Innovation Diffusion and Adoption, and Technology Transfer: What They Mean and Why They Matter", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 3 N° 3, pp. 199-210.
- Klingner, Donald y Washington, Charles (2000), "Through the Looking Glass: Realizing the Advantages of an International and Comparative Approach for Teaching Public Administration", en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 6 N° 1, pp. 35-43.
- Landry, Rejean; Lamari, Moktar; y Amara, Nabil (2003), "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 192-205.
- Leonhardt, David (2013), "Hispanics, the New Italians", en *The New York Times*, SR5, 21 de abril, http://www.nytimes.com/2013/04/21/sunday-review/hispanics-the-new-italians.html?hpw&_r=0, 21-04-2013.
- Manning, Nick (2008), "The State and International Development Management: Commentary from International Development Management Practitioners", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 6, pp. 1007-1008.
- March, James y Olsen, Johan (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *The American Political Science Review*, Vol. 78 N° 3, pp. 734-749.
- Marquette, Heather (2003), *Corruption, Politics and Development: the Role of the World Bank*, New York, Palgrave Macmillan.
- Mathiason, John (2008), *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*, Sterling, Kumarian Press.
- Meindl, Anthony (2012), *At Left Brain, Turn Right: an Uncommon Path to Shutting Up Your Inner Critic, Giving Fear the Finger and Having an Amazing Life!*, Los Angeles, Meta Creative.
- Mor Barak, Michalle (2011), *Managing Diversity: Toward a Globally Inclusive Workplace*, Thousand Oaks, Sage. 2. ed.
- NAPA (2008), *Building Public Administration in Fragile and Post-Conflict States: Why, What, How and Who?*, Washington, National Academy of Public Administration (Interim Report in International Standing Panel, NAPA, about Institutions for Fragile States Initiative of Princeton University and NAPA).
- NASPAA (2009), *NASPAA Standards 2009: Defining Quality in Public Affairs Education*, Washington,

- National Association of Schools of Public Affairs and Administration, <http://www.naspa.org/accreditation/standard2009/main.asp>, 1-05-2013.
- Newland, Chester (2006), "Facilitative Governance Organizations and Networks: Disaggregated and Offloaded Government and Aggregated Response to Onloaded Stress", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 3, pp. 469-472.
- Nickel, Patricia (2007), "Network Governance and the New Constitutionalism", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 29 N° 2, pp. 198-224.
- Nonaka, Ikujiro (1994), "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", en *Organization Science*, Vol. 5 N° 1, pp. 14-37.
- North, Douglass; Wallis, John; Webb, Steven; y Weingast, Barry (2007), *Limited Access Orders in the Third World: a New Approach to the Problems of Development*, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 4359).
- Nye, Joseph, Jr. y Donahue, John (eds.) (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Perseus.
- O'Toole, Lawrence, Jr. y Hanf, Kenneth (2002), "American Public Administration and Impacts of International Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 158-169.
- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing*, Lawrence, The University of Kansas Press.
- Pollitt, Christopher y Bouchaert, Geert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Posner, Paul (2009), "The Pracademic: an Agenda for Re-Engaging Practitioners and Academics", en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 29 N° 1, pp. 12-26.
- Reid, Gary (2007), *A Proposal for Improving World Bank Support for Institutional Reform and Capacity Building (IRCB) in Client Countries*, Washington, World Bank.
- Rice, Mitchell (2004), *Diversity and Public Administration: Theory, Issues, and Perspectives*, Armonk, ME Sharpe.
- Riggs, Fred (1962), "Trends in the Comparative Study of Public Administration", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27 N° 1, pp. 9-15.
- _____ (1964), *The Theory of Prismatic Society*, Boston, Mifflin.

- _____ (1968), "Administration and a Changing World Environment", en *Public Administration Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 348-361.
- _____ (1976), "The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 36 N° 6, pp. 648-654.
- _____ (1980), "The Ecology and Context of Public Administration: a Comparative Perspective", en *Public Administration Review*, Vol. 40 N° 2, pp. 107-115.
- _____ (1991), "Public Administration: a Comparativist Framework", en *Public Administration Review*, Vol. 51 N° 6, pp. 473-477.
- _____ (2004), "Global Studies Manifesto1", en *Globalizations*, Vol. 1 N° 2, pp. 344-350.
- Roberts, Nancy (2000), "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution", en *International Public Management Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 1-19.
- Robinson, Mark (2007), "The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation", en *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 45 N° 4, pp. 521-548.
- Rogers, Everett (2003), *Diffusion of Innovations*, New York, Simon and Schuster. 5. ed.
- Rosenbloom, David (1983), "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", en *Public Administration Review*, Vol. 44 N° 3, pp. 219-227.
- Rubin, Barnett (2007), "Saving Afghanistan", en *Foreign Affairs*, Vol. 86 N° 1, pp. 57-78.
- Sachs, Jeffrey (2004), "Solving Global Crises: Economists Alone Are Not Enough", en *Lancet*, Vol. 364 N° 9451, pp. 2087-2088.
- _____ (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin.
- Sawyer-Mulligan, Joy (2009), "Something You Haven't to Deserve", en *Thatcher Magazine*, Vol. 3 N° 2, Fall, pp. 10-11, http://issuu.com/thachermagazine/docs/fall_2009_thacher_magazine/search?q=stegner.
- Sengupta, Somini (2013), "Engineers See a Path Out of Green Card Limbo", en *The New York Times*, New York, May 22, p. A1, http://www.nytimes.com/2013/05/23/technology/long-wait-for-a-green-card-could-be-ending.html?nl=todaysheadlines&emc=edit_th_20130523&_r=0,23-05-2013.
- Stiglitz, Joseph (2001), *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton.
- Stillman, Richard (1999), *Preface to Public Administration*, Burke, Chatelaine. 2. ed.

- Stivers, Camilla (1993), *Gender Images in Public Administration*, Thousand Oaks, Sage.
- Taylor, Frederick (1912/1997), "Scientific Management", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers. 4. ed.
- The Economist (2011), "The Magic of Diasporas", en *The Economist*, St. Louis, November 19, pp. 3-16, <http://www.economist.com/node/21538742>, 09-04-2013.
- _____ (2012), "Going Up in the World: Special Report Mexico", en *The Economist*, St. Louis, November 24, pp. 3-16.
- Thornburgh, Dick; Gainer, Ronald; y Walker, Cuyler (2000), *World Bank: Concerning Mechanisms to Address Problems of Fraud and Corruption: Report to Shengman Zhang, Managing Director and Chairman of the Oversight Committee on Fraud and Corruption*, Washington, World Bank.
- Thynne, Ian (1998), "Integrative Governance: Challenges for the Senior Public Service", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64 N° 3, pp. 371-383.
- Transparency International (2012), *The 2012 Transparency International Corruption Perceptions Index*, Berlin, TI, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>, 17-04-2013.
- Traub, James (2009), "Can Pakistan Be Governed?", en *The New York Times Magazine*, New York, April 5, pp. 28-33.
- Twain, Mark (1869/2013), *Innocents Abroad*, http://www.amazon.com/The-Innocents-Abroad-ebook/dp/B004SQTbKc/ref=sr_1_2_bnp_1_kin?s=books&ie=UTF8&qid=1366050780&sr=1-2&keywords=innocents+abroad+mark+twain, 14-04-2013.
- United Nations (2012), *The Millennium Development Goals Report 2012*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- U.S. Census Bureau (2012), *U.S. Census Bureau Projections Show a Slower Growing, Older, and More Diverse Nation a Half Century from Now*, Washington, U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb12-243.html>, 15-04-2013.
- U.S. Department of State (2013), *Passport Statistics*, Washington, U.S. Department of State. Bureau of Consular Affairs, http://travel.state.gov/passport/ppi/stats/stats_890.html, 11-04-2013.
- U.S. General Accounting Office (2000), *World Bank: Management Controls*

- Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Remain*, Washington, U.S. General Accounting Office (GAO/NSIAD-00-73). Report to Congressional Committees.
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Ronald Press.
- Weber, Max (1997), "Bureaucracy", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers. 4. ed.
- Werlin, Herbert (1990), "From an LDC to an MDC: Lessons for American Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 4, pp. 477-479.
- Woods, Ngaire (2006), *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press.
- World Bank (2012), *World Bank Development Indicators 2012*, Washington, World Bank.
- Yergin, Daniel y Stanislaw, Joseph (1998), *The Commanding Heights: the Battle between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, New York, Simon and Schuster.
- Zimmerman, Warren (2002), *First Great Triumph*, New York, Farrar, Straus and Giroux.