

fracasar si no se reconoce y diagnostica cabalmente el escenario y los actores involucrados en las tareas inherentes en ella.

Décimo, los desafíos sitúan en su justa dimensión los necesarios cambios en las administraciones y sus funcionarios, lo que permite entender que para lograr que sucedan tienen también que suceder otros cambios que los acompañen, como pueden y deber ser las decisiones encaminadas a favorecer y fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, entendidas como recursos no sólo de gestión, sino valorativos, que permiten suponer una acción pública sustentada, otra vez, en un comportamiento y compromisos éticos.

Onceavo y último; felicito muy sinceramente la iniciativa del diplomado y del libro. Conjuntar esfuerzos para pensar y reflexionar en desafíos, recoge análisis que reflejan el ambiente intelectual en el que se pone en marcha el servicio profesional en México. Aparecen referencias al cemento ético, único recurso que le da consistencia a esquemas de función pública profesional, a la tradición, a la necesidad del cambio, a cambios e innovaciones en marcha, a medidas paralelas que los apuntalan, pero en todos los casos teniendo como eje central de las explicaciones, al ser humano.

.....
Construyendo capacidades de gobernabilidad en la administración pública global: “el camino no tomado” (tres libros acerca del fortalecimiento de la capacidad de un gobierno global)

The World We Could Win: Administering Global Governance, de Geraldine Fraser-Moleketi (ed.) Amsterdam, IOS Press, y Bruselas, International Institute of Administrative Sciences – IIAS, 2005, 212 p.

International Development Governance, Ahmed Shafiqul Huque y Habib Zafarullah (eds.) Boca Raton, Dekker/CRC Press/ Taylor & Francis, 2006, 896 p.

Global Public Management: Cases and Comment, Kathe Callahan, Dorothy Olshfski y Erwin Schwella (eds.) Thousand Oaks, Ca., Sage Publications, 2005, 216 p.
Donald E. Klingner

El primer libro, *El mundo que podríamos ganar* [*The World We Could Win*], editado por Geraldine Fraser-Moleketi, presenta los hallazgos de un destacado grupo de investigadores en administración del gobierno global en el ámbito internacional, fue patrocinado por el Instituto Internacional de las Ciencias

Administrativas (IIAS).¹ El libro está dividido en dos partes. La primera abarca seis ensayos que presentan diversas facetas del gobierno global: gobierno de múltiples niveles (Andrew Massey), gobierno y relaciones corporativas y el WTO (Richard Higgott), acceso a la justicia (Jacques Ziller), e-gobierno global (Pan Suk Kim y Whasun Jho), liderazgo (Craig Baker y Emily Christensen) y el factor humano (Dimitri Argyriades). La segunda, presenta perspectivas regionales: en África (Geraldine Fraser-Moleketi y John-Mary Kauzya), Japón (Akira Nakamura) y Europa (Werner Jann), más un anexo sobre las asunciones morales subyacentes de los modelos de gobierno global (Anthony Makrydemetres). El texto concluye con varias recomendaciones concretas para acercarse hacia un gobierno global: marco de ley, servicio público y ejecutivo basados en el mérito, entrenamiento y desarrollo profesional a fin de conformar un cuadro de administradores para el gobierno global, un fondo global para reforzar la capacidad de gobierno, la divulgación anual de directrices a fin de garantizar la gobernabilidad. El libro finaliza con un apartado sobre la

¹ En 1930 se fundó el IIAS, su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica, es una asociación destinada al estudio y a la práctica de la gerencia pública global, participan noventa estados miembros.

interacción, conflicto y ambigüedades entre los niveles nacionales, sub-nacionales y otros de gobierno global.

El segundo libro *Gobierno del desarrollo internacional* [*International Development Governance*], editado por Ahmed Shafiqul Huque y Habib Zafarullah es un esfuerzo comprensivo que relaciona el desarrollo y el gobierno en el contexto de la administración y la política pública, encaminado a examinar una gama de asuntos y problemas que enfrentan los países en vías de desarrollo para establecer un sistema de gobernabilidad sostenible. El libro se desarrolla en torno a tres apartados: la primera parte aborda la discusión sobre los conceptos del desarrollo y de gobernabilidad; la segunda examina los diversos y múltiples problemas y asuntos que enfrentan los países en vías de desarrollo al intentar establecer gobiernos sostenibles; el último apartado ofrece algunas herramientas que pueden contribuir al proceso garantizando la gobernabilidad y examina su utilidad en sectores específicos tales como la industria, la agricultura, el agua, la tecnología, la salud y el desarrollo rural. Los 48 autores que contribuyen con 45 capítulos son profesores del antiguo Imperio Británico y pertenecen a diversas universidades europeas; los editores, a su vez, son profesores de ciencia política con

extensa experiencia en la administración pública, el desarrollo y la gobernabilidad, sobre todo en Asia Sur-oriental y en organizaciones de desarrollo internacional.

El tercer libro (*La gerencia pública global* [*Global Public Management*], redactado por Callahan, Olshfski y Schwella) ofrece una colección de casos de estudio cortos (tres a doce páginas de extensión) que ilustran problemas en lugares de trabajo y situaciones administrativas que enfrentan los supervisores dondequiera que estén en el mundo, seguidos por comentarios de estudiosos de administración pública alrededor del mundo. Cada caso comentado se centra en identificar el problema y en ofrecer sugerencias sobre cómo manejar el conflicto.

Estos tres libros tienen algunas semejanzas. Todos son compilaciones que se centran en el fortalecimiento de la capacidad de gobernabilidad. Cada uno enmarca el asunto conceptualmente, discute asuntos y los problemas actuales, y se enfoca en sectores o regiones específicas. En este punto terminan las semejanzas, pero también existen diferencias significativas que llegan a ser evidentes como el tono, alcance, nivel del análisis y audiencias previstas. El de Fraser-Moleketi contiene una serie de ensayos orientados a establecer los esquemas generales de un sistema

global de administración pública para los funcionarios de alto nivel y expertos globales. El libro se unifica con la perspectiva editorial que promueve la producción de un grupo de trabajo patrocinado por una sola organización. El de Huque y Zafarullah es un compendio mucho más largo de artículos, menos unificado editorialmente, por un grupo más grande de expertos que trabajaron individualmente y electrónicamente con los redactores, pero sin reunirse cara a cara entre ellos o con los otros contribuyentes. Es comprensivo, detallado, y destinado no solamente para los funcionarios de más alto nivel en el gobierno, sino también para los encargados de programas de desarrollo público, consultores y expertos. El libro de Callahan intenta introducir a los estudiantes de la administración pública —aun aquellos sin experiencia internacional— en los asuntos de la gerencia pública en el ámbito de supervisión. Así, su foco es mucho más operacional y su nivel de análisis mucho más específico al lugar de trabajo. También incluye soluciones sugeridas y comentarios en varias áreas de la práctica de supervisión, aunque la investigación carece de un marco conceptual, la teoría se presenta en los casos en el contexto del fortalecimiento de la capacidad de la gobernabilidad global, ya que asume la semejanza universal en

problemas de administración y discute posibles respuestas sin definir variables del contexto o usarlas para indicar las fortalezas comparativas de las soluciones alternativas.

LOS SISTEMAS DE COLOCACIÓN DEL DESARROLLO GLOBAL

Los sistemas de posición global (SPG, o “global positioning systems”) fueron desarrollados originalmente como un componente de los sistemas de orientación de misiles que establecieron claramente su ubicación, por medio de una triangulación de ondas de radio de satélites múltiples. Este método ahora tiene innumerables usos como el de trazar datos geográficos de sistemas de informática geográficos (SIG, o “geographic information systems”) para la planificación y la evaluación de políticas, para los guías y exploradores contemporáneos en el campo. Nos indican donde estamos en la superficie de la tierra pues en los mapas se integran referencias en un itinerario y de esta forma puede indicarnos como llegar a donde deseamos ir.

Aquellos de nosotros interesados en el fortalecimiento de la capacidad de la gerencia pública global podemos esperar la invención de un sistema de posicionamiento

global del desarrollo (SPGD, o “global *development* positioning system”) que responderá de una manera más fácil, clara y exacta a las preguntas sobre el mundo de la administración pública. Entonces, podríamos probar estos tres libros como prototipos SPGD al comparar las respuestas que nos darían al mismo juego de preguntas con respecto a la administración pública y su desarrollo global: ¿Dónde estamos? ¿Adónde deseamos ir? ¿Cómo viajamos allí?

Los libros de Fraser-Moleketi y Huque y Zafarullah fueron desarrollados por un grupo de ingenieros de origen europeo y asiático y distribuidos a través de una red de organizaciones internacionales de desarrollo. Aunque fueron diseñados para diversos usuarios, acentúan diversas características y sus respuestas a estas tres preguntas claves son consistentes. Asumen que la globalización es verdadera, que la administración pública global implica relaciones entre la autoridad tradicional centrada en el Estado y el sistema más complejo de las interacciones entre las entidades públicas, privadas y Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) que caracterizan el desarrollo de la gerencia contemporánea y fortalecen la capacidad de la gobernabilidad esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza globalmente. En general estos libros nos dicen:

- *¿Dónde estamos?* Estamos en los inicios de una época del desarrollo de la capacidad de la gobernabilidad global con el uso de los principios de diseño de la administración pública tradicional basados en la interacción Nación-Estado, ayudado por las corporaciones y ONGs multi-nacionales, en la que se ha llegado al modelo para una red global de la gobernabilidad.
- *¿Adónde deseamos ir?* Hacia la seguridad global colectiva caracterizada por la reducción de la pobreza, los mercados justos, la justicia social y la sustentabilidad del medio ambiente.
- *¿Cómo viajamos allí?* Con la cooperación a largo plazo entre organizaciones de estos tres sectores, hacia el desarrollo global sostenible, medido por indicadores tal como las Metas del Desarrollo del Milenio de la ONU (UNPAN, 2006).

La segunda compilación, apoyada por un grupo conducido por los Estados Unidos de Norteamérica es menos explícita en cuanto a dónde estamos y adónde vamos. Debido al tono y las audiencias previstas para este libro, su enfoque es más panorámico que el análisis de las políticas que se presentan en los otros dos libros; compararlos es algo análogo a comparar

una unidad del SPGD con un compás. El compás puede decirnos en qué direcciones ir, pero no dónde estamos o adónde deseamos ir. Callahan, Olshfski y Schwella asumen una gama común de asuntos gerenciales (supervisión, toma de decisión, resolución del conflicto, etcétera) que pueden resolverse con el uso uniforme de la ampliación de técnicas de gerencia pública a través de culturas. En algunos aspectos, esta diferencia responde a la idiosincrasia americana, basada en los diversos objetivos y audiencias de este libro. Pero, un énfasis en estrategias gerenciales pragmáticas más que en establecer la situación actual y fijar los objetivos deseados a largo plazo es también típico de mucha de la literatura de la administración pública de los Estados Unidos (Stillman, 2000). Todavía, si este libro funciona más como un compás que una unidad de SPGD, es posible ponerlo en contexto dentro del marco general de las asunciones que son la base de la literatura de la administración pública de los Estados Unidos:

- *¿Dónde estamos?* Estamos en el medio de la lucha continua entre Estados para preservar su propio dominio, estabilidad económica, política y social frente a la globalización e inseguridad, incluyendo amenazas tales como terrorismo,

- migraciones y epidemias globales, y escasez de recursos naturales.
- *¿Adónde deseamos ir?* Hacia la seguridad global colectiva caracterizada por una reducción en terrorismo, migración y epidemias globales, y un aumento en recursos explotables y la capacidad del mundo.
 - *¿Cómo llegamos allí?* Por las relaciones internacionales tradicionales, aumentadas por el capitalismo de mercado y las organizaciones internacionales NGP, particularmente con respecto al control del terrorismo, las migraciones internacionales, y las epidemias globales, por el uso de las técnicas genéricas de gerencia pública internacional para realzar la capacidad, la transparencia y la responsabilidad de gobierno.

Una comparación hipotética de estos dos modelos que compiten por *SPGD* puede ser clara y agradable en un sentido intelectual. Porque no es del todo justo porque cada uno se diseña para funcionar lo mejor posible bajo su propio esquema de asunciones, condiciones y restricciones. También, hay que considerar que existen varias estrategias prácticas de desarrollo global y que es más probable representarlas por ambigüedades de grises que por una opción entre el negro y el blanco.

- *¿Dónde estamos?* Continuamos la lucha para preservar la estabilidad económica, política y social frente a la globalización e inseguridad, en una era de dominación de la superpotencia de los Estados Unidos, aunque ese país haga frente a amenazas continuadas de Europa e inesperadas de China y de la India. También estamos desarrollando la capacidad de la red global de la gobernación, con la aplicación de los principios tradicionales gerenciales a las organizaciones internacionales públicas, privadas y no gubernamentales en el desarrollo de las organizaciones.
- *¿Adónde deseamos ir?* Hacia el desarrollo colectivo, sostenible y la seguridad global, medidos por indicadores tales como la reducción de la pobreza, los mercados justos, la sustentabilidad del medio ambiente y la justicia social. En el futuro inmediato, se puede medir el progreso hacia estas metas a través de una reducción del terrorismo, las migraciones y epidemias globales. En el largo plazo ello requerirá crecientes recursos explotables (tales como la energía, el agua, la acuicultura y la agricultura), el aumento de la capacidad de carga global, y la disminución de la contaminación (incluyendo el “efecto invernadero”).

- *¿Cómo llegamos allí?* Las únicas vías concebibles requieren de la cooperación a largo plazo entre los Estados, el sector privado y las organizaciones internacionales del desarrollo. Dentro de este contexto, y a pesar de la inevitabilidad de los problemas relacionados con sus marcos de referencia y credibilidad (Klingner, Nalbandian y Romzek, 2002), podemos aplicar las técnicas genéricas de la gerencia pública para mejorar la capacidad, la transparencia y la credibilidad del gobierno.

No obstante, un término medio entre aquellas dos perspectivas opuestas no siempre es posible, y su búsqueda no siempre requiere el mejor uso de nuestro tiempo. Mientras que la globalización llega a ser más penetrante e intrusa, y mientras que la brecha económica entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo se ensancha, la preocupación mundial crece con los desafíos y preocupaciones acerca de la globalización. La lucha para desarrollar la capacidad de gobernabilidad es quizás el factor más obvio que afecta las percepciones del gobierno. En *los países desarrollados*, los administradores o gerentes públicos generalmente se traducen como la

capacidad del gobierno para coordinar la política, recopilar información, entregar servicios con socios múltiples (a menudo no gubernamentales), y sustituir las burocracias jerárquicas por mecanismos más flexibles para manejar el gobierno indirecto. En los *países en vías de desarrollo*, probablemente significa el establecimiento de la capacidad básica del gobierno de entregar servicios públicos vitales (con funciones gerenciales mediante recursos presupuestarios y humanos y la consecuente evaluación de programas) mientras se enfoca simultáneamente en cambios más fundamentales (tales como la participación del ciudadano, descentralización, innovación y nuevos liderazgos) necesarios para sistemas políticos eficaces.

Es probable que la pregunta dominante en la gobernabilidad y desarrollo global sea *¿Cómo desarrollar al máximo la capacidad de gobernabilidad en países y gobiernos frágiles que representan el punto medio necesario para lograr un nuevo equilibrio político, económico y social entre dos futuros alternativos cada vez más inevitables, ambos pronosticados desde hace 250 años?* La visión de los humanistas Locke y Rousseau de un mundo cada vez más racional y cooperativo parece ser un requisito necesario para alcanzar el

desarrollo sostenible o cualquiera de las Metas del Desarrollo del Milenio de la ONU. Desearíamos pues, que esta visión humanista nos diera opciones más concretas para enfrentar el sida, la pobreza, la avaricia corporativa, los gobiernos débiles, los soldados niños, los medios cautivos, las bombas suicidas y otros indicadores de problemas como para decir que Hobbes y Orwell tuvieron razón al fin de todo (Klingner, 2004).

LA GERENCIA DEL CONOCIMIENTO,
EL DESARROLLO INTERNACIONAL
Y "EL CAMINO NO TOMADO"

El asunto subyacente no es tan simple como una selección o una reconciliación entre dos modelos alternativos para el desarrollo internacional. La selección de modelos viables para la gerencia del conocimiento y de organización implica captar, analizar, incorporar y adaptar transferencia de tecnología para ambas organizaciones y culturas. Además de elaborar métodos que se puedan aplicar a los contextos heterogéneos, inestables y cambiantes del desarrollo internacional a fin de mejorar la eficacia de la organización y los resultados de las políticas públicas en un contexto global (Klingner y Sabet, 2005).

Conceptualmente, ello implica relaciones entre información, conocimiento y sabiduría; operacionalmente, requiere la creación, conocimiento y gerencia de organizaciones que aprendan a través de una "espiral del conocimiento" para que las visiones de los individuos y las innovaciones colaboren en la adaptación de la organización y asuman los desafíos, retos y cambios del ambiente. En una escala más global, implica el trasplante adecuado de "mejores prácticas" en sus contextos originales a otra región o país para alcanzar metas económicas, sociales, políticas, o ambientales. Visto en contextos de la organización y la sociedad, la transferencia de tecnología requiere una comprensión de las condiciones y de los factores que hagan la adaptación exitosa de tecnologías endógenas a las situaciones exógenas, y el desarrollo sistemático de pautas y metodologías para la difusión exitosa de la innovación.

La relación entre la gerencia del conocimiento y el desarrollo de la capacidad global de la gobernabilidad puede ser descrita, en un sentido, como el conflicto entre el acercamiento del compromiso de la ciencia normal de Kuhn (1996) al desarrollo global y perspectivas más radicales que requieren elegir entre ellas, o investigar otras opciones total-

mente diferentes para la realidad que enmarca. Por eso, les recomiendo cuatro libros que son de gran utilidad para aquellos que deseen explorar la gerencia del conocimiento y los factores que caracterizan la organización enmarcada en el desarrollo internacional, estos son: *El punto de inclinación (The Tipping Point)* (Gladwell, 2002), *El Centelleo (Blink)* (Gladwell, 2005), *Freakonomics* (Levitt y Dubner, 2005), y *La Tierra es plana (The World is Flat)* (Friedman, 2000).

La tesis inicial de Gladwell (2002) es que las ideas, los productos, los mensajes y los comportamientos se dispersan como virus, con la ayuda de tres tipos giratorios de personas: “conectores” (las personalidades sociables que atraen gente), “mavens” (quiénes tienen disposición para transmitir conocimiento), y “vendedores” (quiénes son expertos en persuadir a los demás). Los cambios pequeños pueden tener efectos grandes. Cuando una pequeña cantidad de gente comienza a comportarse de manera diferente, ese comportamiento puede oscilar hacia fuera hasta una masa crítica o “el punto de inclinación” se alcanza, cambiando el mundo. Mientras que sus ejemplos están teniendo impacto y sus ideas están generando nuevos pensamientos, su investigación en los mecanismos subyacentes que afectan la

difusión y la adopción de la innovación es menos explícita.

Gladwell amplía esto (2005), al investigar cómo las primeras impresiones de la gente afectan profundamente sus actitudes y comportamientos en muchas actividades diarias. Su conclusión, después de estudiar cómo la gente toma decisiones inmediatas en una amplia gama de campos (desde psicología hasta el trabajo de policía), es que podemos hacer mejores juicios inmediatos entrenando a nuestras mentes y sentidos a centrarse en los hechos más relevantes; y que menos —mientras sea lo correcto— es mejor que más.

Levitt y Dubner (2005) argumentan que los misterios del comportamiento humano llegan a ser más comprensibles una vez que los incentivos ocultos detrás de ellos se aplican a las situaciones diarias. Aquí no hay realmente una teoría magnífica de todo, excepto quizás la sugerencia de que los expertos (reconocidos y así llamados por sí mismos) tengan un interés adquirido en promover la sabiduría convencional aun cuando es incorrecto. Subyacente a todos estos temas de la investigación es la creencia de que los fenómenos complejos pueden ser entendidos si encontramos la perspectiva correcta.

Friedman (2006) atrae a sus lectores con la conectividad del mundo debido a las

tendencias globales al comercio, a las políticas, y a la tecnología de informática y de comunicaciones. Este libro continúa sus escrituras anteriores centrándose en las aplicaciones innovadoras de la tecnología de la informática y de comunicaciones, no por corporaciones importantes u organizaciones comerciales gigantes como el Banco Mundial, sino por los individuos y las organizaciones pequeñas –los contratistas e innovadores independientes alrededor del mundo, y especialmente en el Brasil, Rusia, la India y China (los BRICS).

Así, nos enfrentamos a dos visiones divergentes sobre cómo fortalecer la capacidad global de la gobernabilidad.² Mientras que la sabiduría convencional indica que el compromiso y la reconciliación de contrarios facilitan las prometedoras vías hacia el progreso dentro de una perspectiva de la “ciencia normal”, en su lugar podemos confiar en otros (tales como Friedman, Gladwell y Levitt) que favorecen los modelos más discontinuos de percepción y respuesta. Aquellos que trabajan en el campo del fortalecimiento de la capacidad global de la gobernabilidad sí entienden que los modelos prototípicos de los SPGD

estadounidense y eurasiático se diferencian fundamentalmente, y que por lo tanto hay dos conversaciones diversas que ocurren en el mundo ahora –una, cuando los americanos están en la habitación y otra, cuando están ausentes– con respecto a ¿Dónde estamos?, ¿Adónde vamos?, y ¿Cómo viajamos allí? Los libros como los de Fraser-Moleketi y Huque y Zafarullah pueden, en el largo plazo, presentar un cambio del paradigma que perciba el fortalecimiento de la capacidad global de la gobernabilidad como algo más que la extensión de las técnicas de gerencia estadounidenses a las situaciones diversas. Como el poeta Robert Frost escribió casi hace un siglo en “El camino no tomado,”

Debo estar diciendo esto con un suspiro,
Que en alguna parte envejece y en épocas
por venir.

Dos caminos divergieron en un bosque,
y yo –
Yo tomé el menos caminado
Y eso ha representado toda la diferencia.³

² El autor agradece a sus honrados colegas Dimitri Argyriades, Pan Suk Kim, y Chester Newland por sus comentarios al borrador previo a esta reseña de libros.

³ Frost, Robert, *Mountain Interval*, Nueva York, Henry Holt & Company, 1920, líneas 16-20.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Friedman, Thomas (2006), *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux.
- Gladwell, Malcolm (2005), *Blink: The Power of Thinking without Thinking*, Nueva York, Little, Brown.
- Gladwell, Malcolm (2002), *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Nueva York, Back Bay Books.
- Klingner, Donald (noviembre/diciembre 2004), "Globalization, governance and the future of public administration: Can we make sense out of the fog of rhetoric surrounding the terminology?", *Public Administration Review* 64, 6, pp. 686-692.
- , Nalbandian, John y Romzek, Barbara (junio 2002), "Politics, administration and markets: Competing expectations and accountability", *American Review of Public Administration* 32, 2, pp. 117-144.
- , y Gamal Sabet, M. (diciembre 2005), "Knowledge management, organizational learning, innovation diffusion and adoption, and technology transfer: What they mean and why they matter", *Comparative Technology Transfer and Society*, 3, 3, pp. 199-210.

- Kuhn, Thomas (1996), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 3^a ed.
- Levitt, Stephen, y Dubner, Stephen (2005), *Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*. Nueva York, William Morrow.
- Stillman, Richard (2000), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 7^a ed.

Donald E. Klingner es profesor en la Escuela de Graduados de Asuntos Públicos en la Universidad de Colorado; coautor de *Public Personnel Administration* (5a ed. 2003, también publicado en español y chino); profesor visitante de la UNAM; corredactor de *Comparative Technology Transfer and Society*. Correo electrónico: DEKlingner@aol.com.

.....
Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia de Freddy Mariñez Navarro (compilador), (México, LIMUSA-EGAP, 2006, 351 p.)

Oscar Arcos Moreno

La literatura reciente sobre gobierno y política pública tiene en común la inclusión de la participación ciudadana como elemento crucial para el fortalecimiento de la democracia. La evolución, tanto de la sociedad civil como del gobierno, ha propiciado que la relación entre ambos sea cada vez más estrecha mediante mecanismos de opinión, control o evaluación