

EL MITO DEL NUEVO <i>MANAGEMENT</i> PÚBLICO	67
<i>Omar Guerrero</i>	
I. Introducción	67
II. Mito del siglo XXI	72
II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico	72
III. El nuevo manejo público	78
III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado	78
IV. Una teoría antiestatal	85
IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal	85
IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil	89
IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado	91
IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración	94
V. El catecismo gerencial	100
V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados	100
VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho	105
VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural	105
VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo	110
VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta	110
VIII. Todos los caminos conducen a Roma	115
VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas	115
IX. El fin del mito	121
IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito	121
X. Referencias bibliográficas	132

El mito del nuevo *management* público

OMAR GUERRERO

*Nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana.
Administración y management, por supuesto, tienen raíces latinas.*

Dwight Waldo
1990

I. Introducción

El nuevo manejo público (*new public management*) ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la administración pública, a pesar de que ese modelo gerencial toma distancia de ella, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida social contemporánea. Se trata de una notoria novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado.

OMAR GUERRERO

En primer lugar, constituye una visión privada de lo público que no ha brotado de la tradición establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, mundialmente conocida como *Movimiento del manejo científico*, ni está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker, hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados. Su origen se encuentra en la economía y, más particularmente, en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la Escuela de Viena. De aquí abreva su sentimiento anti-administrativo cuyo padre es Ludwig von Mises. Otra vena de su nutrición intelectual proviene la *opción pública* (*public choice*) de la Escuela de Virginia, que le ha brindado su enfoque antiburocrático y antiweberiano.

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz manejo (*management*), no es el manejo su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas en favor de establecer mercados intraestatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En tercer lugar, aunque orgullosamente ostenta como apellido el vocablo *público*, nada lo vincula con esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración y la emergencia de la antinomia entre *policy* y *management*.

El nuevo manejo público constituye una manifestación del capitalismo contemporáneo y, más particularmente, una segunda etapa de *privatización*. Ésta entraña, en su principio primigenio vital, la renuncia a gobernar, pues “la privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de los bienes”.¹

¹ Savas, E. S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989, p. 17.

Todas las modalidades de privatización pueden resumirse en una categoría concesionista por la cual el gobierno dejó campos de acción a los particulares, acotando su externación activa. Se trata sencillamente de la *exoprivatización* del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La exoprivatización fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo que se juzgó como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de *exoprivatización* es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público, a través de la reemergente categoría de manejo público (*public management*). Hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que el manejo público debería ser diseñado para implementar el proceso de privatización. Por consiguiente, los manejadores públicos esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción.²

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público. En tanto la exoprivatización incide en el *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

También se trata de una nueva voz: el neomanejo público es “un neologismo, un término conveniente pero impreciso que denota una filosofía de la administración” que ha llegado a dominar la agenda de la administración pública en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, sin bien tiene variantes en Canadá y Estados Unidos.³ Allí se le conoce

² Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel, “Public Management of Privatization”, *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990, p. 152.

³ Hood, Christopher y Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.

OMAR GUERRERO

también como el enfoque Westminster por conjuntar a países dotados de una cultura anglosajona determinante.⁴ El nuevo manejo público consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de calidad total y la economía de costos de transacción.⁵ Por consiguiente, categorías políticas tales como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, así como las relaciones entre ellos, están basados en ese modelo de mercado.

En efecto, los fundamentos del neomanejo público son meramente económicos y, por consiguiente, sus declaraciones doctrinarias están basadas en la empresa privada y la noción de mercado. En el fondo de estas ideas yace el individualismo, la racionalidad egoísta y el autointerés. Bajo esta premisa la ciudadanía es pulverizada en átomos llamados consumidores, que siendo el objeto de los servicios públicos, de tal modo maximizan utilidades individuales que también son definidas como *satisfacciones*. La prestación de tales servicios deben ser hecha en el mercado y por medio de contrataciones bajo un régimen de competencia, así como en forma de productos cuya venta debe generar un máximo de rentabilidad.⁶

El nuevo manejo público constituye un enfoque altamente pragmático, pero constituye una doctrina diferenciada dentro del *gerencialismo* cuyo ideario detenta un conjunto de creencias y valores sobre el mundo cuya marcha está fundada en la eficiencia, la eficacia y la economía. Este ideario supone que el progreso humano descansa en crecimiento econó-

⁴ Khademian, Anne, "What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, núm. 3, pp. 269-273.

⁵ Kaboolian, Linda, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 190.

⁶ Kelly, Rita Mae, "An Inclusive Democracy Polity, Representative Democracy Bureaucracies and the New Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 202.

mico por medio de la productividad, cuyo fomento es posible a través de la innovación tecnológica y el diseño de corporaciones multifuncionales. Dicha productividad sólo es posible mediante el establecimiento de un servicio público disciplinado y acorde con ese valor supremo de la rentabilidad, de modo que el manejador se elevaba al estatuto de un profesional cuya actividad constituye una función organizativa altamente diferenciada de otras labores, y reclama un alto pago salarial en consonancia con sus grandes destrezas.⁷

En este trabajo hemos traducido el vocablo inglés *management* por la voz *manejo* del español, en atención a la identidad de significados en torno a la noción de “asir con la mano” o “manipular”, en ambos idiomas. En efecto, en el siglo XVIII, la voz *management* –también usada como *managery*– ya había madurado hacia su connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración.⁸ Christopher Hood y su colega han llamado la atención acerca de que la voz *management* es metafórica desde su origen, pues en el latín refería la habilidad del jinete para conducir al caballo.⁹

Hacia finales de ese siglo, *management* se traducía al español como manejo o como administración, y aún continuaba refiriéndose a la doma de caballos.¹⁰ Sin embargo, dentro de la cultura administrativa iberoamericana, *management* se ha vertido usualmente como *gerencia* y, de tal modo, cuenta con carta de aceptación social, así, aquí la usamos alternada con el manejo.

Antes de dar paso al primer apartado de este trabajo, referimos una parábola contada por Laurence Lynn, quien detalló lo siguiente: un viajero por el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda regresó con sus colegas en adminis-

⁷ Terry, Larry, “Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 196.

⁸ Littleton, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723, 5ª ed.

⁹ Hood y Jackson, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰ Baretti, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre and Delamolliere, 1786, tomo I, p. 247.

tración pública en Estados Unidos, para hablarles de ciertas reformas administrativas realizadas allá. La parte más sabrosa del cuento fue la referida a los pasos siguientes (*next steps*), el gerencialismo y un gobierno totalmente conducido por la economía de mercado. Sus colegas, considerando que la historia era interesante, le propusieron su publicación, propiciando entonces una inmediata respuesta del viajero, quien alegó que se trataba sólo de tres países y únicamente de reformas thatcherianas. Un camarada de concepciones empresariales, que por cierto había llorado conmovido por lo que juzgó relevantes transformaciones, insistió sobre el punto de la publicación a pesar de que el sereno peregrino había discutido que esas reformas no se habían probado todavía. No obstante que el colega de tendencia empresarial reconoció que esas reformas no se habían puesto a prueba, la historia del viajero comenzó a circular bajo el título de *Nuevo manejo público*.¹¹

Una de las verdades en torno al neomanejo público es el carácter altamente insular de su propuestas, no sólo en lo tocante a la cultura meramente *británica* de su postulados, sino en la estrechez de su *mare nostrum* de economía neoclásica. Y, sin embargo, acerca de él se ha tejido una de las paradojas más increíbles de las que se tenga noticia, pues se plantea hoy en día como un modelo estándar de implementación en administración pública para el orbe entero. La historia del viajero, contada por Lynn, no sólo se ha publicado, sino que se ha estado tratando de implantar como la historia de la humanidad administrada.

II. Mito del siglo XXI

II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico

Este trabajo ha sido titulado con la noción de *mito*. En los anchos ámbitos de la vida humana, la organización social está fraguada con las materias pri-

¹¹ Lynn, Laurence, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 231.

mas de la razón y del mito. Naturalmente hoy en día predomina la racionalidad, pero la mitología de antaño, puesta en un apartado rincón de la sociedad, obra aún con vigor y con libertad. Debido a que la política es ejercitada sobre la cima de un volcán propenso a sacudidas y erupciones provenientes del mito, las fuerzas racionales deben estar en alerta amarilla permanente. Ernst Cassirer explicó que ahora el político moderno es, al mismo tiempo, un *homo magus* y un *homo faber*, un manipulador del mito y artífice del gobierno, que no desarrolla como antaño una actividad inconsciente, sino un mito metódicamente diseñado.¹²

El mito es diseñado e implementado como toda *policy*, y constituye un arma del combate político. Pero es una *policy* especialmente efectiva sólo bajo condiciones que están signadas por el fatalismo sobre la capacidad organizada de la humanidad y la esperanza de una profecía salvadora. Tal como es visible en distintas etapas de la historia, las mitologías surgen como una consecuencia de la idea de un destino inevitable cuyas líneas de desarrollo no se pueden revertir, de modo que el fatalismo es inseparable del pensamiento mítico.¹³ El fatalismo se endereza especialmente contra el papel de las ciencias sociales y, soslayando las capacidades racionales del ser humano, elige la pericia de las fórmulas mágicas y las habilidades naturales del hombre. Entonces el vaticinio es presentado como una fórmula de salvación total, pero ahora su diseño entraña una hechura técnica dentro de la cual se desenvuelven promesas que aun siendo improbables y hasta imposibles, son aceptadas con base en las creencias más que en la razón.

Ello se debe a que actualmente la mitología mágica también entraña una metamorfosis de la mitología semántica. Como es igualmente observable en la historia de la civilización, la palabra ha cumplido con dos funciones diversas, una mágica y otra semántica. En los albores de la humanidad la palabra mágica inducía la producción de efectos y el cambio

¹² Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 334-335.

¹³ *Ibidem*, p. 347.

en el curso de la naturaleza, más que describir un suceso o una relación de sucesos.¹⁴ Hoy en día, edad de la planetización y la integración entre los países, junto con el cambio de valores ocurre una mutación del lenguaje que ha traído consigo palabras nuevas y otros significados para vocablos antiguos. Hoy en día, como en épocas remotas, hay palabras que no describen un suceso o una relación de sucesos con apego a la semántica, sino que producen efectos sociales y estimulan las emociones humanas, de modo que el lenguaje también comprende voces preñadas con sentimientos y pasiones.

Las visiones mitológicas de la especie humana encierran un carácter frecuentemente maniqueo, pues las situaciones fatales sólo pueden ser revertidas cuando, para grandes males, se ofrecen grandes remedios. Esto facilita que el pensamiento mágico brinde *grandes soluciones* y solamente observe un *camino único*, y haciendo del heroísmo una regla, se proponga presentar una *verdad revelada* perfecta que no admite discusión alguna. El maniqueísmo suele ser construido como dicotomía infundada que convierte en antónimos a voces emparentadas o que eran sinónimos dentro de una cultura social determinadas.

El mito ha estado ligado a los *ismos* que conmovieron la vida mundial hace más de medio siglo: el nazismo, el racismo y el totalitarismo. Su carácter es la exclusión, la carencia de un proceso de argumentación y diálogo, la entronización de un mundo cerrado habitado por el autismo antiintelectual.

El nuevo manejo público entraña una idea mítica, pues según la voz de sus promotores, consiste en un movimiento heroico innovador, que se enfrenta a la fatal deficiencia congénita del desempeño del Estado y brinda la única solución posible a sus males: vaciar al Estado de su materia política e inyectarle economía neoclásica. El nuevo manejo público comienza por hacerse atractivo a través de la mitología mágica de su lenguaje:

[...]el término manejo público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano [...] El uso de la rúbrica manejo público se ha incrementado a lo largo del

¹⁴ *Ibidem*, pp. 334-335.

crecimiento relativo al tamaño, costo y efectividad del gobierno [...] el término manejo público aparentemente ha sido atractivo porque implica alguna cosa que es necesitada seriamente en este contexto.

Como el manejo público se refiere a tomar cosas con las manos, “él sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”.¹⁵

Quizá la más asombrosa expresión de mitología semántica sea la narrada por Laurence Lynn, quien nos hace saber que David Garson y Samuel Overman creen que el incremento de popularidad del manejo público, quizá se deba a que ese término refiere connotaciones más viriles que el término administración.¹⁶

He aquí de donde emana mucha de la fascinación actual con el término manejo, que embriaga a ciertas personas a través del uso emotivo de vocablos tales como la firmeza y la idealización de los negocios privados.

En la lengua de Shakespeare los vocablos *public administration* y *public management* han estado históricamente hermanados desde principios del siglo XX, tanto en el pensamiento administrativo británico como en el estadounidense. Sin embargo, recientemente se han antagonizado artificialmente, de modo que lo que hasta ahora era una sinonimia o una relación armónica –pues *management* se concebía como una parte de la administración– hoy constituye una dicotomía maniquea. En efecto, se dice que “existe una clara distinción entre *public administration* y *public management*, como vocablos con significados diferentes respecto de la acción del administrador”.¹⁷ Enseguida se detecta a una entidad que pue-

¹⁵ Rainey, Hal, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Lynn, Noami y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 157-158.

¹⁶ Lynn, Laurence, *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, p. 37. La referida obra de Garson y Overman se titula *Public Management Research in the United States* y fue publicada en 1983.

¹⁷ Las ideas son de Lawrence Stifel *et al.* y Richard Stillman, respectivamente. Citados por Ospina, Sonia, “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993, pp. 37-38.

OMAR GUERRERO

de ser vista de dos modos: uno vicioso y otro virtuoso. Esa entidad es la administración pública, la cual tiene una faz abominable y un rostro venturoso. En la peor de sus caras se llama administración pública, y en tal condición en ella privan los vicios más reprobables:

[...] el primer término –traducido literalmente como administración pública– connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como una disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales.¹⁸

La mitología semántica, por arte de magia, hace que la administración pública se observe como “pasiva”, “conservadora”, meramente “técnica”, “mecánica” y “tradicional”.

Pero hoy en día, en Estados Unidos se pugna por superar esos vicios y a la administración pública se le bautiza de nuevo. Ahora se le comienza a llamar *public management*:

[...] el segundo término [traducido literalmente como gestión pública] connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto.¹⁹

Nuevamente la voz mágica se antepone al vocablo semántico y atribuye a la gestión pública las cualidades de la “agresividad”, la “acción”, la “resolución” y la “creatividad”, además de la “innovación”, la “modernidad”, la “reflexión” y la consonancia “planetaria”, que presume que están ausentes en la administración pública.

El uso mitológico del vocablo *manejo*, sin embargo, no ha sido igual en países que comparten la misma lengua. De antaño se ha hecho un uso

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

¹⁹ *Idem*.

diferencial de los vocablos *management* y *administration* en el Reino Unido y Estados Unidos. Esta desemejanza tiene su origen en el uso mágico de las voces, más que en su significado:

[...] una clara diferencia entre las ideas de administración británica y estadounidense está reflejada en la preferencia que cada país ha dado a su término favorito: la mayoría de los estadounidenses sienten que el término ‘manejo’ es preferible a ‘administración’. Ellos quieren decir que ‘manejo’ es una palabra confiable y dinámica, mientras que ‘administración’ es grosera. ‘Manejo’ acentúa el número total de ingredientes involucrados en un trabajo hecho”; ‘administración’ sugiere sólo su cargo más elevado.²⁰

Para los británicos el manejo significaba manipulación y concentración de la autoridad, en tanto que administración implicaba lo que se estaba ejecutando. Manejo era un concepto impersonal, mientras que administración se refería a los derechos e iniciativas de otros.²¹

Para los angloamericanos el manejo ofrece la impresión emotiva de “confiabilidad” y “dinámica”, en tanto que la administración es una palabra “grosera”, tosca. Pero para los británicos, en contraste, el manejo es “manipulación” y el modo como se concentra el poder, en tanto que la administración les inspira el sentimiento de ejecutividad.

Nunca estará de más insistir en los peligros subyacentes en el poder del mito en la administración pública. Christopher Hood y Michael Jackson han llamado la atención sobre la supremacía de los econócratas,²² así como los consultócratas gerenciales, sobre otros protagonistas administrativos cuando de argumentos aceptados se trata. Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de la persuasión, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores

²⁰ Dimock, Marshall, “Introduction”, en Thomas, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978, p. XVI.

²¹ *Idem.*

²² El concepto de “econócrata” se debe a Peter Self, quien dedicó el término a su obra *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.

en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad. Tampoco se debe descontar que esa supremacía tiene como fuente alterna la incapacidad de la teoría de la administración pública para lograr una real verosimilitud, o bien tener las pruebas factuales efectivas.²³ He aquí un problema central para la ciencia de la administración pública.

Quizá el aspecto más destacado de la mitología neogerencial pública sea que, a semejanza de la dicotomía política-administración, declare que en el seno del gobierno, como en los negocios, se puede configurar la antinomia entre la formulación y la implementación de *policy*. A partir de esta postura, Henry Mintzberg ha destacado el subyacente fervor religioso del movimiento gerencial.²⁴

En suma: el terreno que aquí pisamos está construido con la materia prima del mito y la palabra mágica, más que con el rigor idiomático que rige en la semántica y el imperio de la conceptualización científica.

III. El nuevo manejo público

III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado

El nuevo manejo público es un “paradigma empresarial de manejo” privado provisto por el neoliberalismo, cuyo destinatario es el Estado.²⁵ El neomanejo público reivindica la añeja figura del empresario creada por Richard Cantillon hace más de doscientos años y que, en entender del economista irlandés, era aquel sujeto que, estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad, vive de un modo incierto que está

²³ Hood y Jackson, *op. cit.*, pp. 157-158.

²⁴ Mintzberg, Henry, “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996, p. 79.

²⁵ Savoie, Donald, “What is Wrong with the New Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, p. 112.

determinado por el número de sus clientes. Los empresarios se distinguen de aquellos que viven de un salario, por tener ingresos tan inciertos como su subsistencia, y porque constituyen una categoría económica de quienes tienen capital para establecer una compañía o viven de su trabajo. Su misión es servir de intermediarios en todo trueque y circulación hecha por el Estado.²⁶

El nuevo manejo público reclama para sí la herencia del empresario indómito, y sugiere al gobierno invocar su espíritu para combatir el desempleo y la pobreza, toda vez que su promoción hace compatible el éxito económico y la cohesión social.²⁷ Hoy en día se usa el concepto de empresario o emprendedor para significar el desarrollo de nuevos negocios, así como para caracterizar a los negocios en general, denotando principalmente la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas para explotar oportunidades de negocios. Igualmente refiere el mantenimiento de las compañías privadas a través de la eficiencia y la competitividad.

La visión empresarial ha otorgando al nuevo manejo público los ideales con los que se ha propuesto transformar al Estado, pues desde su perspectiva, la empresa privada opera con previsión, imaginación, inteligencia, capacidad de decisión, actitud de alerta y aptitud de organización, así como autorrealización, deseo de independencia y actividad creativa.²⁸ He aquí el decálogo de las virtudes empresariales privadas que el neomanejo público desea compartir con el gobierno.

Pero ese manejo está decidido a disminuir o revertir el crecimiento del gobierno con miras a su privatización o, cuando menos, a su cuasiprivatización, poniendo énfasis en la subsidiaridad de la provisión de los servicios públicos. Se orienta al desarrollo de la automatización en

²⁶ Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978 [1755], pp. 42-45.

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998, pp. 34 y 41.

²⁸ *Ibidem*, p. 42.

OMAR GUERRERO

la producción y distribución de los servicios públicos, particularmente en tecnología informática, así como al desarrollo de una agenda internacional enfocada en los temas generales del manejo público, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁹ Debido a que la palabra manejo público comenzó a ser usada cuando los países desarrollados iniciaron la reforma del Estado con base en las privatizaciones, “la nueva frase ‘*public management*’ ha reflejado la inserción de la perspectiva gerencial dentro del sector público”.³⁰

Consiste pues en un paradigma privatizador de la implementación en administración pública, que pretende que el Estado pase a las manos de empresarios privados que tengan un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones administrativas. Su apotegma sencillamente invoca la “libertad de manejo”, una paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*.³¹ De aquí deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder. Entraña estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. La responsabilidad requiere una declaración nítida de metas por ser alcanzadas. En fin, pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos.

Constituye un paradigma integrado por un conjunto de componentes interrelacionados, tales como la provisión de servicios de alta calidad para los valores ciudadanos y el incremento de autonomía de los gerentes públicos, particularmente en las agencias de control; así como la aprecia-

²⁹ Hood, Christopher, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol 69, núm. 1, 1991, p. 3.

³⁰ Lane, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994, pp. 139-151.

³¹ Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir*, Madrid: Planeta-Agostini, 1989 [1979].

ción de los valores de competición y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos pueden ser alcanzados mejor por el sector privado, que por el público.³²

Tiene su *habitat* en los espacios hacendarios porque la gestión financiera es básica en el enfoque empresarial. En Reino Unido esto es visible dentro de los contenidos de revistas tales como *Contabilidad financiera y manejo (Financial Accountability and Management)*, *Contabilidad (Accounting)*, *Auditoría y contabilidad (Auditing and Accounting)*, y *Finanzas públicas (Public Finance)*.

A pesar de la nitidez de su factura privada, es categorizado como una reconceptuación académica de la administración pública, lo que resulta en una notoria paradoja. El neomanejo público ha sido elevado por sus promotores a signo representativo de la actualidad, así como a una supuesta categoría científica referida a la capacidad de un modelo gerencial para solucionar los problemas de todas las organizaciones, incluyendo las estatales. En el colmo de la soberbia, es concebido como rúbrica de aptitudes universales: “el nuevo manejo público es un concepto muy amplio que involucra no solamente las cualificaciones de los manejadores públicos, sino también el relacionamiento entre la burocracia y los políticos, así como la redefinición del concepto de gobernabilidad”.³³ Pero el neomanejo público más bien constituye una de las más relevantes tendencias contra la administración pública en la década de los ochenta dentro de los países anglófonos, aunque su influencia se ha dejado sentir en otros países más.³⁴

El neomanejo público también entraña una propuesta: que la empresa privada juegue un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones significan el *buen manejo* en sí mismo. Simplemente

³² Borins, Sanford, “The New Public Management is Here to Stay”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 131-132.

³³ Wake Carroll, Barbara y David Garkut, “Is there Empirical Evidence of a trend Towards ‘Managerialism’? A Longitudinal Study of Six Countries”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999, p. 536.

³⁴ Hood, *op. cit.*, p. 3.

OMAR GUERRERO

consiste en la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce *organizaciones excelentes*; estas organizaciones son las que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.³⁵

La administración pública puede ser una organización excelente si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios: primera: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta: mejorar las relaciones con los clientes externos.³⁶

La idea de la excelencia está inspirada en el *best seller* de la gerencia privada preparado por Thomas Peters y Robert Waterman: *En busca de la excelencia*. La obra surgió de una investigación de lo que los autores definieron como las grandes empresas en innovación continua, cuyo universo comprendió 75 compañías privadas.³⁷ De la investigación florecieron ocho atributos entre los que destacamos el énfasis por la acción, proximidad al cliente, autonomía e iniciativa, y productividad contando con las personas. No es ningún secreto que este ideario lo encontremos reproducido frecuentemente en los planteamientos neogerenciales.

Con base en las enseñanzas de la opción pública a través de Vincent Ostrom, la burocracia, antaño central y jerárquica, es desarticulada en unidades menores.³⁸ El nuevo manejo público impuso el cambio hacia la

³⁵ Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, núm. 3, 1991, p. 230.

³⁶ *Ibidem*, p. 230.

³⁷ Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982, pp. 13-16.

³⁸ Ostrom, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971, pp. 203-216.

desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea. Igualmente, crea unidades manejables, separa los intereses de la provisión y la producción y “gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público”.³⁹

El neomanejo público, con base en el modelo empresarial, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma constituye “un esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica gerencial [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público”.⁴⁰ El nuevo manejo significa el establecimiento de una gran disciplina en la gestión de los recursos a través de la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral en el servicio público, la resistencia a las demandas sindicales y la disminución de costos. Constituye, en fin, el control de las demandas de recursos del sector público y “hacer más con menos” en los anchos territorios de un Estado privatizado. La competencia es establecida porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, y propende a que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.⁴¹

³⁹ Hood, *op. cit.*, pp. 5-6. El énfasis es del original.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, Londres, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, p. 18.

OMAR GUERRERO

La competencia constituye un instrumento central en el neomanejo público, pues éste opera en una economía conducida por las fuerzas del mercado. De hecho, al establecerse mercados interiores en el servicio público, significa el mejoramiento de las burocracias gubernamentales, la disminución de costos y el incremento de la eficiencia.⁴²

Bajo sus nociones centrales no se diferencia al ciudadano y al consumidor; al tiempo que se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad, inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a “la empresariedad” (*entrepreneurship*) y el incremento de poder o “empoderamiento” (*empowerment*).

Otro foco del nuevo manejo público es la administración de personal, donde se ha impuesto el sistema de contratos⁴³ y se ha allanado el paso al servicio civil para incorporar por igual a candidatos de los sectores público y privado. En Reino Unido tal estrategia se aplicó al alto servicio civil e incluso al cuerpo de policía.⁴⁴

El nuevo manejo público constituye una fuerza social poderosa, cuyo espíritu está movido por las “3e”, que constituyen su código genético: economía, eficiencia y efectividad. El neomanejo público es hijo del Partido Conservador, gestado como medida de endoprivatización durante los años ochenta a través del Comité de Gobierno y Derecho, un organismo del Consejo de Investigación Económica y Social que estableció programas orientados al desarrollo de organizaciones y métodos de operación del sector público británico, para un uso de recursos más efectivos y eficientes. Por lo tanto, ese manejo consiste más en un programa estratégico de un partido en el gobierno que en una teoría rigurosamente elaborada.

⁴² Terry, *op. cit.*, p. 195.

⁴³ Boyle, Richard, “Managing by Contract in the Public Sector”, *Administration*, vol 40, núm. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

⁴⁴ Gray, Andrew y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, p. 87.

IV. Una teoría antiestatal

IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde esta perspectiva, el neomanejo público puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga al Estado como insalvable, propala su transformación radical dentro de la idea de firma privada competitiva.

Esta última acepción es la dominante y supone, ante la visión precedente, una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como disciplina.⁴⁵ Se cree que la actual es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva tradicional, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado.

En Reino Unido algunos académicos han insistido sobre esa crisis y propuesto al nuevo manejo público como una disciplina ecléctica opcional fundada en la economía neoclásica más que en la política, y en el énfasis en las fallas de gobierno más que en las del mercado. Esta perspectiva externa gran escepticismo sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos efectivamente. El nuevo manejo público se

⁴⁵ Lane, *op. cit.*, p. 139.

OMAR GUERRERO

propone solucionar los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas, tales como la “privatización y la competitividad”.⁴⁶ Esta propuesta supone, de manera similar a como ocurre en la economía, que el mercado regula la oferta y la demanda, y que puede entonces hacer más eficiente la provisión de servicios públicos a los consumidores. A través del establecimiento de mercados interiores los gobiernos aprenden a vender sus servicios y del tal modo se tornan más eficaces como suministradores de los mismos. Empero, estas propuestas omiten que tanto el lado de la oferta como el de la demanda de servicios públicos en el mercado operan bajo imperfecciones, y que de tal modo se introducen en el sector público.⁴⁷

Es obvio que el mercado no trabaja con perfección y no es inusual que, a pesar de la baja calidad de un producto, un vendedor tome ventajas indebidas sobre el comprador. Tampoco es extraño observar fenómenos de monopolio e imposición de precios por parte de un vendedor, así como el acaparamiento de productos; ni es raro que los gobiernos trabajen imperfectamente, pero las soluciones a sus problemas no son exclusiva ni preferentemente económicas, sino políticas. Entonces no se debe esperar que los neomanejadores públicos como economistas de formación sean capaces de mejorar la gobernabilidad del Estado, sino solamente no exacerbar sus fallas económicas y colaborar, hasta donde sea posible, para realizar mejoras políticas.⁴⁸

La lógica del mercado es diversa a la lógica del gobierno, pues éste es regido por reglas de autoridad de factura constitucional e implementadas por mandatos legítimos de los servidores públicos. Incluso se pueden legalmente constituir enclaves de propiedad pública donde la producción de bienes y servicios excluya a los particulares. El manejo privado está dominado

⁴⁶ Boyne, George, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996, p. 686.

⁴⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁸ *Idem.*

por las preferencias de los dueños de la empresa, en tanto que el público está supeditado a la autoridad formal del gobierno que ejerce los poderes coercitivos del Estado. Aquí las preferencias yacen en leyes, en la propiedad pública, en los lineamientos administrativos y en las actividades de evaluación, porque las distinciones fundamentales entre las organizaciones públicas y privadas están basadas en el gobierno de la ley.⁴⁹

En suma, la concepción sobre la irreformabilidad del Estado induce, en esa acepción dominante del manejo público, a proponer como única salida a los problemas de la administración pública que adopte, con plenitud, el sentido empresarial de la firma privada, a pesar de sus deficiencias de apreciación de la realidad gubernamental de los países.

También el nuevo manejo público es invocado como una *gran respuesta* a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado, tal como lo ha explicado Donald Savoie.⁵⁰ Desde la óptica de su rescatabilidad se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por la vía de una reforma endoprivatizadora menos radical, que lo convierta en un Estado manejador y solvente para desempañar sus funciones. Tales funciones, sin embargo, difieren gradual y radicalmente de las que de antiguo están a su cargo.

Abonando el terreno de la globalización planetaria, el neomanejo público es concebido como una criatura de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Un autor ha comentado lo siguiente: “mi observación es que la naturaleza del desafío gerencial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno, en los hechos, muestra poca evidencia de alguna intención de adaptar o una capacidad de adaptar”.⁵¹ Del mismo modo, los

⁴⁹ Lynn, *op. cit.*, p. 235.

⁵⁰ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁵¹ Faulkner, Hugh, “Locking to Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995, p. 384.

OMAR GUERRERO

negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las compañías privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de la productividad.

El neomanejo público reconoce que, desde la década de 1980, la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado, tal como fue visible en los regímenes de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental. Cabe subrayar que hay variaciones entre el enfoque angloamericano y el modelo Westminster propio de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, que no abraza del todo a Canadá, pues aquí se deja sentir fuertemente un sentimiento propiamente nacional y es muy enérgica la influencia estadounidense.

Bajo la idea del Estado administrativo reformable, el nuevo manejo público no significa borrar las diferencias de los sectores público y privado. El sector público desarrolla su propio modelo, porque la *policy* es cualitativamente diferente a las medidas implementadas por los negocios. El manejo privado es más rápido y ágil porque trata con diferencias aisladas, dándoles autonomía y operándolas, y controlándolas a través del manejo financiero muy limitado desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias reguladoras y funciones redistributivas, toda vez que es más complejo y más grande.

Sobre esa misma línea, la fuente precitada explica lo siguiente: “me gustaría insistir que el manejo del sector público no está relacionado con sistemas de contabilidad intradepartamental. Lo que distingue cualitativamente el manejo del sector público del manejo de los negocios es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones”.⁵² Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación

⁵² *Ibidem*, p. 386.

institucionales, porque actualmente opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control cuando, más bien, debe responder al cambio con habilidad de adaptación institucional y construir una más flexible y responsiva adaptabilidad.

La reformabilidad del Estado administrativo depende de la prueba real de desempeño del gobierno, que consiste en la implementación. Ésta constituye una habilidad para manipular las relaciones entre los departamentos y, en los regímenes federales, manejar los vínculos entre los gobiernos nacional, regional y local. Cualquier búsqueda para construir un paradigma del manejo público basado en la innovación debe fundarse en la gerencia de las organizaciones gubernamentales interdependientes.⁵³

Bajo esta perspectiva, el establecimiento del neomanejo público ha implicado los siguientes aspectos: se juzga que el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública, que el Estado manejador substituye al Estado administrativo y que aquel manejo se puede establecer si en un país subsiste un gran sector paraestatal. Implica, asimismo, que los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos, que los manejadores forman una corporación especial y hoy en día está en curso una segunda “revolución gerencial”.⁵⁴

IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil

Con base en la noción del Estado rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de espiritualidad empresarial, el neomanejo público se propone reemplazar lo que con mira estrecha identifica con el paradigma de administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva gerencial y una apreciación comercial del Estado, que

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Lane, *op. cit.*, pp. 139-151.

OMAR GUERRERO

descansa en el propósito de establecer un mercado interior a la vez que endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, así como la gestión de las empresas públicas. Su trasfondo evoca las nociones de Ludwig von Mises sobre la identidad perfecta entre racionalidad y mercado, pues éste expresa el cálculo que está entrañado en el precio y el dinero.⁵⁵

El ascenso de la visión neogerencial refleja el crecimiento de los valores del mercado en el sector público, tal como tiene lugar incluso en Francia, Alemania y Noruega, donde las reformas hechas en dicho sector se basaron en los ideales del mercado, pero de manera diversa al mundo anglófono. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, y aunque la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma como se hace sí lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo, fundado en el desarrollo de un mercado interno.

De hecho la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado gerencial lo sustituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer, en su interior, los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por mercados interiores, en lugar de la hechura de *policy*.⁵⁶

En contraste con el modelo Westminster, en Estados Unidos, el nuevo manejo público intentó deslindarse tácitamente del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque gerencial es considerado como diferente

⁵⁵ Mises, Ludwig von, *El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico*, México: Hermes, 1961 [1922], pp. 102-114.

⁵⁶ Lane, *op. cit.*, p. 140.

al modelo de privatización, pues como lo argumentan David Osborne y Ted Gaebler, “la privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero, como es obvio, privatización no es *la* solución. Quienes la abogan por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”.⁵⁷

Esta imagen está ciertamente torcida por ignorar deliberadamente la factura privatizadora del nuevo manejo público, aunque en Estados Unidos se le llame de otra forma: gobierno empresarial. De hecho constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos post-privatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *policies* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, actuando originalmente hacia afuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar ahora los sectores públicos de los países desarrollados que tienen una economía avanzada donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es sustancial y cuentan aún con empresas públicas. Tal como lo explica un autor, “el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público”.⁵⁸ La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno. Sencillamente la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado, pero en ambos casos su medio específico es el mercado.

IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado

Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, pues:

⁵⁷ Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Nueva York: William Patrick Book, 1992, p. 45.

⁵⁸ Lane, *op. cit.*, p. 142.

[...] dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también significa ‘desburocratizar’ las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente.⁵⁹

El modelo neogerencial, visto de tal modo, es propuesto como conciliable en lo general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin tregua con un paradigma específico de dicha administración al que llama “weberiano”. Este modelo es observado como un paradigma racional, basado en la planeación, y una organización administrativa jerárquica, que debe ser reemplazado por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados y a la introducción de mercados internos, dentro de los gobiernos nacional, regional y local.

La perspectiva mercantil es una novedad del neomanejo pero no la noción de gerencia por resultados, que fue propuesta primigeniamente por Peter Drucker como “manejo por objetivos”. En efecto, él se refirió al manejo por objetivos desde 1954, cuando trató el uso del tiempo y anotó que su acción siempre tiene como objeto visualizar resultados futuros.⁶⁰ Posteriormente dedicó una obra a esa gerencia donde explicó que un negocio privado existe para producir resultados en el exterior, es decir, en el mercado y en la economía. Desde su publicación original en 1964, esta obra estableció el inicio de una etapa pionera caracterizada por el análisis de los mercados y los productos, el abandono organizado de lo viejo y lo obsoleto, el estímulo del liderazgo y los objetivos de la innovación. Drucker sostuvo que ningún resultado existe dentro de la empresa, sino afuera: en los consumidores activos en el mercado y en las autorida-

⁵⁹ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁶⁰ Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954, p. 115.

des que los regulan; y esos resultados son obtenidos no por la solución de problemas, sino por el usufructo de oportunidades.⁶¹

Tal como es observable, por cuanto al concepto de gerencia por resultados, nada tiene de novedosa la propuesta del neomanejo público.

Muchos autores razonan acerca del nuevo manejo público como una “variación sobre el mismo tema” y construyen un enfoque de administración pública desde la administración de negocios, donde subsisten ambos elementos. Las empresas públicas se transforman en firmas, pero el propietario sigue siendo el Estado, de modo que el nuevo manejo público constituye el punto final de la propuesta de un paradigma alternativo de organización del suministro público de los bienes y los servicios. Pero su alcance es muy limitado: entraña esencialmente una nueva forma de organización del aprovisionamiento de bienes y servicios.

El paradigma neogerencial público plantea una colisión maniquea de conceptos mitológicamente explayados: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta capacidad de decisión, imaginación y pasión por la actividad. Ese manejo habla de tránsito del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de “ganar”, más que en “gastar”. Brevemente hablando, el neomanejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.⁶²

La irrupción del modelo neogerencial implica que hoy en día está en curso una nueva “revolución gerencial” que ha incrementado el papel de los manejadores y ha creado una filosofía.⁶³ Esta revolución comprende tanto a las empresas privadas como aquellas organizaciones públicas que producen bienes y servicios, si bien las empresas públicas son consideradas como firmas que trabajan como lo hacen las compañías de particulares.

⁶¹ Drucker, Peter, *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986 [1964], pp. VII-VIII y 5.

⁶² Savoy, *op. cit.*, p. 113

⁶³ Lane, *op. cit.*, p. 144.

OMAR GUERRERO

Esta transformación también involucra a otras entidades del gobierno, tales como los hospitales y las escuelas. El centro de la nueva revolución es el Estado, pues su organización administrativa abandonará el modelo “weberiano” y asumirá el esquema empresarial de mercado. Las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. En suma: el propósito básico de la emergencia del Estado manejador es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁶⁴

Para cumplir su destino, el Estado gerencial no sólo debe reemplazar al Estado burocrático, sino tomar distancia de la política.

IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración

El neomanejo público se empeña por suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo a través de la economía. *Management*, no *policy*, sugieren sus promotores. Esta propuesta obedece a su visión de las patologías burocráticas como fuentes de la ineficiencia de la administración pública y como sustento de su irresponsabilidad ante las demandas ciudadanas. Como la burocracia no tiene sino el deseo de ampliar su poder, en vez de someterla al control legislativo, como lo hacen los gobiernos representativos, el nuevo manejo público separa la hechura de *policy* y la dotación de servicios para limitar sus ambiciones.⁶⁵

Pero como en Aquiles, la debilidad del nuevo manejo público está en su base; es decir, en la política, pues como público todo manejo que con-

⁶⁴ *Ibidem*, p. 146.

⁶⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 190.

cierno al Estado se encuentra involucrado de manera inevitable con la política y con la lucha por el poder.

El paradigma endoprivatizar constituye una reedición actualizada de la clásica dicotomía entre la política y la administración, pero más tosca y llana, toda vez que también separa al manejo y la *policy*. En Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos, la dicotomía política-administración fue refundada en las innovaciones gerenciales que buscan ensanchar el papel del manejo, y deliberadamente se ha separado el timón y los remos, pues:

[...] los gobiernos empresariales han comenzado a establecer sistemas que separan las decisiones de *policy* (timonear) de la prestación de servicios (remar) [...] El timón requiere personas que vean enteramente el universo de los asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se enfoquen por entero en una misión y la realicen bien.⁶⁶

Sustentado en los enfoques de la opción pública y la calidad total, el neo-manejo ofrece que a través de esa separación aumentará la calidad de los servicios públicos y paralelamente se incrementará el desempeño del gobierno, toda vez que cada meta alcanzada constituye un peldaño más alto de satisfacción de la ciudadanía. Además, separando la hechura de *policy* y el manejo, se superan las tradicionales fórmulas de control administrativo y se establece una sólida rendición de cuentas (*accountability*) que ensancha el poder de vigilancia del cliente sobre los servicios públicos.⁶⁷

En Estados Unidos el estudio de la administración pública nació preñado de la dicotomía política-administración, de modo que su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de ella. Y es la dicotomía precisamente ese talón de Aquiles. Ella es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración. Pero no se trata de un problema finiquitado, pues aún existe como elemento medular de cultura política

⁶⁶ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁷ Kelly, *op. cit.*, pp. 201-205.

OMAR GUERRERO

estadounidense y es parte de lo que André Sigfried llamó el *genio administrativo* de un pueblo, donde “gerenciar (*gérer*) los asuntos del Estado requiere más genio que la aplicación práctica y cotidiana”.⁶⁸ En efecto, todavía en nuestro tiempo la dicotomía política-administración ha dado de qué hablar y lo seguirá haciendo en ese país.

Bajo su inspiración, una variedad de autores han inaugurado una nueva era que se caracteriza por un ánimo de *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar.⁶⁹ Quizá la más célebre *re* sea de Osborne y Gaebler, a los cuales David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía, pues su idea de separar el timón y los remos en el gobierno empresarial tiene allí su fuente. Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder. Rosenbloom compara el esquema de Frank Goodnow sobre la antinomia entre la expresión de la voluntad del Estado y su ejecución, con la separación del timón y los remos hecha por Osborne y Gaebler, pero ésta es una analogía desproporcionada. El grado de complejidad del discurso del discípulo de Rudolf Gneist no es comparable con la simplicidad de esos autores.⁷⁰

La dicotomía también sirve de contexto lejano a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, toda vez que el gobierno reiventado hoy en día constituye una nueva ortodoxia. Empero, su distancia con los problemas del poder la esterilizan por principio, pues como lo afirmó Wallace Sayre hace más de medio siglo, una teoría administrativa es también una teoría política. Rosenbloom concluye que “esta es una vieja lección: si nosotros queremos mejor gobierno, necesitamos mejor hablar de política”.⁷¹

⁶⁸ El pasaje está reproducido en la obra de Soudet, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Editions Berger-Levrault, 1960, p. 31.

⁶⁹ Rosenbloom, David, “Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 506.

⁷¹ *Idem*.

Tampoco se puede observar a la administración pública ni al manejo público al margen de criterios constitucionales, pues sin ellos se pierde de vista el influjo determinante del entorno organizativo. Todo gerente público que labora en una organización del gobierno opera a través de procesos colectivos, lo que ofrece una inevitable “perspectiva regimental” (*regime perspective*) del manejo público que lo asimila a las características propias de la administración pública como una manufactura de lo público y no como un mero instrumento del régimen. De tal modo, ese manejo pasa a ser observado más atinadamente como una institución política.⁷²

Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svra, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración pública en Estados Unidos, como modelo ha constituido una “aberración”.⁷³ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino una guía de diseño de las actividades de algunos funcionarios locales. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación y enseñanza, “pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y cómo se ha desarrollado”.⁷⁴

En efecto, Brian Cook también así lo está señalando y ha propuesto una metáfora: “James Madison antes que Adam Smith”. Sólo teniendo un sentido de totalidad de su trabajo, sentido que ofrece el régimen político, pueden los genuinos manejadores públicos hacer adecuadamente su trabajo, lo que implica en Estados Unidos comprender y recordar las contribuciones de los padres fundadores como Alexander Hamilton, pero, sobre todo, James Madison, pues él ayuda a pensar constitucionalmente. Teniendo este sentido de totalidad que ofrece el régimen político, los

⁷² Cook, Brian, “Politics, Political Leadership and Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, pp. 228.

⁷³ Svra, James, “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, pp. 51-58.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 57.

manejadores efectivamente serán capaces de realizar reformas y mejorar los procesos administrativos, toda vez que pueden eliminar consecuencias imprevistas y disminuir los riesgos de error: “ellos serían administradores públicos, o manejadores públicos, buscando un adiestramiento superior y un desarrollo profesional, siempre y cuando estudien antes a James Madison que a Adam Smith”.⁷⁵ Por consiguiente, deberán leer primero *El federalista* y luego *La riqueza de las naciones*.

Como público que es, el manejo auténtico no puede desligarse de la política porque ella es el corazón de la empresa llamada gobierno. Siendo el diseño institucional el corazón del manejo público fidedigno, entonces, es la lógica de gobernabilidad de la constitución, más que la lógica de gobernabilidad los modelos económicos de la política, el centro del diseño y operación de las organizaciones de la administración pública.⁷⁶

En contraste con el manejo público legítimo, Laurence Lynn ha explicado que el neomanejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un antipolítico enfoque del mando, de donde surgió su visión en favor de timonear no remar, resultados no procesos, producción no política, “empoderamiento” no poder, colaboración no conflicto.⁷⁷ Pero el nuevo manejo público no se apena ni se aflige por hacer este tipo de propuestas, aunque sean aberrantes, pues sencillamente se empeña por “redefinir las relaciones entre la hechura de *política de policy* y la implementación *administrativa de policy* [...] El diseño de *policy* fue separado de las unidades operacionales que son responsables de la administración de esa *policy*” [...] Los cambios en el manejo están demarcados en fronteras político-administrativas más claras”.⁷⁸ Paralelamente, los ministerios son definidos como meras “agencias administrativas” y desarrollado su diseño funcional al margen de la *policy* y los partidos.⁷⁹

⁷⁵ Cook, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 229.

⁷⁷ Lynn, *op. cit.*, p. 236.

⁷⁸ Kaul, *op. cit.*, pp. 15, 18 y 20. Las cursivas son nuestras.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 18 y 20.

La dicotomía *policy*-manejo ha sido implantada en los países que comparten el modelo Westminster: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Ciertamente allí aislaron a la hechura de *policy* distanciando la definición de objetivos, las misiones organizativas, los propósitos de desempeño y las medidas de evaluación, de su operación efectiva, teniendo como mira diferenciar el control político y la competencia neutral del servidor público. Pero la separación ha sido no sólo difícil, sino costosa, pues la libertad técnica de las organizaciones administrativas ha redundado en una pérdida de control político efectivo sobre las mismas. Y nótese que ese control esencialmente es legislativo, y que sus regímenes son el modelo de los gobiernos parlamentarios.⁸⁰

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza a la organización y el trabajo del Estado. El neomanejo público debe vaciar de política al Estado, convirtiéndolo en un no-Estado, que de tal modo se transforma en un espectro de las relaciones económicas, en un cuerpo sin política que ha dejado de ser una persona pública. “El nuevo manejo público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo”.⁸¹ El neomanejo público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más ‘hacedores’ y poco de ‘pensadores’”.⁸²

El énfasis en el manejo evoca la vieja práctica de utilizar el lenguaje técnico de la administración pública, como una modalidad de formulación conciliatoria para resolver disyuntivas. Del tal modo funge como una táctica política donde en países tales como Reino Unido y Estados Unidos “existe la idea muy arraigada en el sentido de que el buen gobierno es gobierno sin

⁸⁰ Kadhemia, *op. cit.*, p. 269.

⁸¹ Gray and Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

⁸² Savoie, *op. cit.*, p. 118.

política”.⁸³ El uso mágico de las voces técnicas suele ser una bola de humo que enmascara problemas más profundos y trascendentales, como son los misterios del uso del poder.

V. El catecismo gerencial

V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados

El modelo neogerencial constituye un espectro integral que, considerando la noción de resultados de desempeño, mira hacia el mercado y en él no puede considerar sino a clientes, consumidores y usuarios; no ciudadanos. Por consiguiente, ante los consumidores únicamente pueden existir agentes dedicados a proveer bienes y servicios, de modo que los servidores públicos se transforman en gerentes privados aptos para vender.

A través del proceso por el cual los servidores públicos son transformados en gerentes privados, la ciudadanía es asimilada a la categoría de cliente, anteponiéndose las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos. Esto es perceptible en la orientación al cliente, uno de los principios centrales del nuevo paradigma donde se propone una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por este motivo, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción de los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.⁸⁴

⁸³ Hood, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, 1979 [1976], p. 11.

⁸⁴ Kaul, *op. cit.*, pp. 15-16.

La categoría de consumidor, como la de cliente, refieren un papel comercial que incumbe a una orientación meramente individual, que contrasta con la orientación comunitaria de la vida política. La transferencia de ese papel comercial de consumidor al terreno político puede confundir el modo como el ciudadano se observa a sí mismo en la comunidad política como titular de derechos cívicos y como responsable de deberes colectivos.⁸⁵ Un problema central desatendido por esta “orientación al consumidor” es que, dentro de la vida pública, el hombre cumple un doble papel: de ciudadano y de súbdito, y en tal condición sus relaciones con la comunidad y entre sí es mucho más compleja que la propiamente de comprador de un producto. Esta complejidad es la causa de las distribuciones organizativas y funcionales de carácter federal, lo mismo que de los sistemas administrativos descentralizados y desconcentrados, que operan bajo sistemas de control que no puede establecer el mercado.⁸⁶

Tampoco la condición de consumidor ofrece una garantía de alta conciencia como comprador y mucho menos como un cliente racional que influya en la provisión de servicios públicos, pues tampoco en el mercado de bienes privados el consumidor ha desarrollado esas capacidades.⁸⁷

El papel clientelar tiene un soporte técnico destinado a la satisfacción de quien consume los servicios públicos, que fue exportado desde los negocios privados. Consiste en la gerencia de calidad total (*Total Quality Management*, TQM), una técnica que transforma no sólo los sistemas de producción sino también las relaciones entre el proveedor y el consumidor, y que trabaja en la identificación y medida explícitas de los requerimientos del consumidor, así como en la creación de equipos de expertos para la detección y solución de problemas.⁸⁸ El neomanejo pú-

⁸⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁶ Gilmour, Robert y Laura Jensen, “Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of ‘State Action’”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 247.

⁸⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁸⁸ Mathiasen, David. “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, pp. 7 y 14-15.

blico la ha utilizado para sus costos de análisis de calidad y ella le ha brindado racionalidad cuantificable y sistemática de un modo de gobernar trabajando mejor y con menores costos.

El manejo de calidad total ha recuperado la noción de gerencia por resultados formulada por Peter Drucker, laborando sobre los productos aguardados por la clientela en función de estándares de calidad y la aceptabilidad esperable por parte de la misma, aunque Richard Hackman y Ruth Wagerman insisten en que ese manejo no es una mera prolongación del ideario de Drucker.⁸⁹ Hay que destacar que la gerencia de calidad total se cree universal y no sólo perteneciente a los negocios, sino también propia de otras organizaciones, tales como los hospitales, las burocracias públicas, los planteles educativos y las organizaciones no-lucrativas.

El neomanejo público está sentado en bases muy frágiles. Las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado eficazmente a las operaciones del gobierno. Pero cuando esto se ha hecho, su proceso de metamorfosis ha sido tal que durante su implementación se van preñando gradualmente de gobernabilidad hasta transformarse en técnicas de gestión pública. Esta idea ha sido formulada por Giandomenico Majone y Aaron Wildawsky, quienes creen que la implementación constituye un proceso de desarrollo progresivo que transforma a la intención primigenia que da vida a un acto gubernamental: “implementación es evolución”, sentenciaron.⁹⁰

Un autor señala sin equívocos que “hay un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.⁹¹ Dentro del mercado los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los

⁸⁹ Hackman, Richard and Ruth Wagerman, “Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practices Issues”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, 1995, p. 309.

⁹⁰ Majone, Giandoménico and Aaron Wildawsky, “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, 1979 [1973], pp. 163-180.

⁹¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 115-116.

gobernantes. En el interior del mercado el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. El consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”.⁹² Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando él demanda, su voz refleja la opinión pública no la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y la hechura de *policy*. El nuevo manejo público simplemente ignora estos relevantes problemas políticos que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

Otro de sus enunciados fundamentales consiste en que los manejadores son un conjunto especial de empleados en las organizaciones, que asumen las funciones de hechura de decisiones.⁹³ Su peculiaridad estriba en que su desempeño es evaluado por el rendimiento en las metas organizativas y que los cargos gerenciales están fundados en poder discrecional, cuya índole es la flexibilidad, adaptación y dirección hacia metas. Para cumplir con estas prédicas de eficiencia, el manejo no está orientado hacia la observación de reglas porque los manejadores deben operar con flexibilidad, sorpresa e innovación acrecentada. Por consiguiente, dentro del nuevo manejo público, la eficiencia es concebida como más importante que la obediencia y la efectividad va por adelante de la legalidad.

El nuevo manejo público distingue el papel de los servidores públicos *senior* y la función de los funcionarios políticos, a la vez que divide los objetivos estratégicos y el proceso operacional. Así, la gestión interior de las organizaciones diferencia las responsabilidades políticas de las propiamente gerenciales, toda vez que la responsabilidad es ensanchada con la estricta definición de tareas y medidas de desempeño. La dicotomía política-administración es invocada cuando la autoridad es explícitamente delegada en los funcionarios *senior*, a cambio de responsabilidad de

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 144.

OMAR GUERRERO

desempeño, así como a través del establecimiento de un sistema contractual para ellos.⁹⁴

Una de las materializaciones más genuina de la dicotomía política-administración es personificada por la Agencia próximo paso (*Next Step Agency*), una entidad nacida del Informe del mejoramiento manajerial del gobierno de 1988. “El concepto de la agencia próximo paso es esencialmente gerencial” y se presume que rescata parte del servicio civil central.⁹⁵ En cada Agencia los servidores civiles son empleados por un ministro con base en su responsabilidad constitucional ante el Parlamento. Estas agencias constituyen únicamente materia de delegación operacional dentro de cada departamento. En 1997 existían 172 agencias creadas por la Oficina del Servicio Público, donde “reman” operarios distanciados de la hechura de *policy*. Las críticas vertidas sobre su creación se debieron a que las agencias no se pudieron exprivatizar. Un servidor civil cree que mejoraron la racionalidad del trabajo administrativo, pero reconoce que el énfasis del carácter gerencial de las agencias recreó la separación del papel ejecutivo y la función de *policy*, y que esto derivó en una ironía dentro de un régimen parlamentario.⁹⁶

El neomanejo público se esforzó por desarrollar consumidores activos y conscientes, pero él mismo no consiguió desarrollar las aptitudes de un Estado gerencial y empresario, pues esos mismos consumidores, pero como ciudadanos plenos, le han dado la espalda en Reino Unido y en otros países. La causa radica en los productos y servicios de mala calidad ofrecidos, que trajeron consigo pobreza, abandono y marginación, y como saldos de su mala política, la inseguridad pública y una profunda inestabilidad social. El ciudadano así fatigado optó no por cambiar de proveedor mercantil, sino de gobierno manejador, poniendo en su lugar a regímenes cuyo deber es gobernar, no comerciar.

⁹⁴ Kaul, *op. cit.*, p. 61.

⁹⁵ Mountfield, Robin, “Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management”, Londres: *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, pp. 71-73. Las cursivas son del original.

⁹⁶ *Idem*.

VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho

VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural

Una de las prédicas favoritas de la economía neoclásica consiste en desregular la actividad económica y establecer un mercado plenamente liberalizado de todo monopolio estatal. En lugar del derecho positivo que regula la vida económica, el neoliberalismo propone la vigencia del derecho natural entrañado en el libre juego de la oferta y la demanda.

Esto explica por qué el nuevo manejo público soslaya el papel del derecho público y del derecho administrativo, poniendo su “foco en el manejo, no en la *policy*”.⁹⁷ Por consiguiente, ese neomanejo ignora tácitamente la esencia jurídica del Estado moderno que está fundado en la ley. El Estado se encuentra integrado con cuerpos políticos que tienen poderes y competencias, descansa en principio del gobierno por la ley y significa que la administración pública trabaja dentro de la legalidad. La estructura del derecho administrativo está configurada por la delegación de autoridad, los procedimientos de hechura de *policy*, los controles legales y el defensor del pueblo.⁹⁸ El gobierno de la ley es posible si el pueblo demanda a través del proceso judicial, de modo que el Estado de derecho está basado en el principio de legalidad que subordina a la administración pública los controles jurídicos. La base de su gobernabilidad es el criterio de corrección, a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado en favor de los ciudadanos.

Esto explica por qué las funciones de la administración pública entrañan procedimientos y ritualismo que se le imponen de manera imperativa. Mientras ella está orientada al interés público, el gran propósito del Estado es satisfacer dicho interés y proveer un servicio a la sociedad de manera altruista.

⁹⁷ “Editorial Introduction”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, p. 1.

⁹⁸ Lane, *op. cit.*, pp. 145-146.

OMAR GUERRERO

Otro atributo central de la administración pública, ignorado por el neo-manejo público, es la predecibilidad del modo como opera su organización. Dicha predecibilidad es la base de la anticipación y la responsabilidad hacia las necesidades ciudadanas. La administración pública implica apertura en relación con sus procedimientos, porque requiere de la responsabilidad pública y la anticipación.

Portadores del espíritu empresarial arriban al Estado como gerentes privados. Por arte de magia el sentido lucrativo que traen consigo hará efectiva, eficiente y económica a la administración pública, propiciando un mercado interior donde ellos, como los antiguos romanos en el Mediterráneo, están en el *mare nostrum*. Pero los neomanejadores, tan fielmente apegados a las lecciones de Ludwig von Mises, aquí hicieron una excepción y desoyeron las advertencias de su maestro, quien ha sostenido que:

[...] es vano propugnar una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad mercantil. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.⁹⁹

Sin embargo, hay que recalcar que Osborne y Gaebler han insistido en que los administradores públicos se orienten por resultados, no por las normas, y que a imagen y semejanza de los líderes empresariales, tiran a la basura los reglamentos obsoletos.¹⁰⁰ El nuevo manejo público estadounidense se empeña por “reinventarse” a sí mismo. Empero, una tónica

⁹⁹ Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 1944, pp. 48-49.

¹⁰⁰ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, pp. 47 y 176.

semejante ofrece una “gran respuesta” a los problemas de ineficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración total del gobierno.¹⁰¹

Uno de los motivos que han dado vida al nuevo manejo público consiste en el supuesto de que la administración pública es obsoleta. Charles Goodsell se pregunta acerca de la validez de esta afirmación, y respondiendo a los planteamientos de Osborne y Gabler, expone diez tesis sobre la reinención del gobierno: el pueblo de Estados Unidos tiene representantes, pero ellos no están a cargo del gobierno, sino la ciudadanía misma, y mucho menos lo están los empresarios; ese gobierno sirve al interés público y no alimenta el ego empresarial; opera con base en la constitución y las leyes, no a través de nichos declarativos de misión; el gobierno puede participar con los particulares como propietario minoritario, pero también como poseedor mayoritario; debe ser flexible e innovativo, pero asimismo públicamente responsable; los resultados de desempeño se deben demandar al gobierno, pero también a los empleados públicos que lo hacen exitoso; en el gobierno la conducta gerencial privada debe complementarse con ideales no-privados de igualdad de oportunidades y de escrutinio abierto; la simplificación de reglas es buena, pero no como evaporación de principios de tratamiento comparable y de proceso adecuado; la reducción tributaria es aceptable, pero no lesionando los requerimientos de caja sobre el dinero público; y los problemas públicos deben ser tratados con creatividad, pero no como son atendidos en un negocio mercantil por aquellos a quien puede beneficiar.¹⁰²

De conformidad con su décalogo, Goodsell concluye que la administración pública no es obsoleta y que este supuesto no se puede esgrimir para ser sustituida por el neomanejo público.

El nuevo manejo público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la

¹⁰¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 112-121.

¹⁰² Goodsell Charles, “Reinvent Government or Rediscover It?”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993, pp. 85-87.

ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de manejo es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en Estados Unidos y, en menor grado, en Reino Unido. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo, “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el manejo público”.¹⁰³

Los textos primigenios de la administración pública estadounidense, así como de la británica, exploran muchos temas hoy en día abordados por el nuevo manejo público. Un autor ha sugerido que la pregunta acerca de su novedad es importante porque hay una insinuación de futilidad e inevitabilidad en las críticas actuales de su teoría y práctica. Y que es posible que si nosotros adoptáramos el término manejo desde los negocios privados, ello podría significar una capacidad de decisión y proactividad que parece inexistente en el gobierno.¹⁰⁴ En realidad, el nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico con un renovado énfasis sobre problemas centrales y eternos de la administración pública hacia su conducta propositiva y eficiente, con base en la experiencia privada, pero que también tiene rancios antecedentes. Linda Kaboolian, al referirse al nomanejo público en el Simposio sobre liderazgo, democracia y el nuevo manejo público, aludió a éste como “un nuevo vino en viejas botellas”.¹⁰⁵

Uno de los más cándidos ideales del neomanejo público es que supone que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, y que las técnicas del manejo privado pueden ser simplemente transferidas hacia la administración pública. Si los servidores públicos quisieran trabajar en el sector privado no serían empleados del gobierno, o establecerían su propio negocio. Sin embargo, la candidez de esta idea ha sido acompañada por una concepción dañina del servicio público a

¹⁰³ Rainey, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 189.

través de la cual carreras administrativas añejas, altamente desarrolladas, efectivas y muy útiles, como la de Reino Unido, fueron sensiblemente deterioradas por el nuevo manejo público. En ese país existe una carrera administrativa con más de 150 años de vida que ha sido útil no sólo al país, sino un campo de desarrollo de todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Conservador. A dicha carrera se ingresa a través de un difícil régimen de oposiciones y se permanece a través de un no menos riguroso sistema promocional objetivo, imparcial y probadamente efectivo.

Los académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como se puede constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo.¹⁰⁶ El manejo público genuino se sigue cultivando dentro de sus añejas actividades científicas de los centros de enseñanza e investigación de administración pública en Estados Unidos, así como en Reino Unido y otros países anglófonos y en la mayoría de las naciones del orbe.

El cultivo del manejo público auténtico también ha comenzado a ocupar a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública y otras organizaciones igualmente públicas, además de la hechura de *policy*, la implementación y el derecho administrativo. Se adentra en la complejidad social, organizativa y tecnológica, y escudriña el papel de los servidores públicos en el gobierno. En efecto, “dentro de las escuelas de *policy* pública el manejo público es reconocido como una mediación entre el análisis de *policy* y las decisiones autorizadas, por un lado, y los resultados concretos de las *policies* públicas, por el otro”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: The McMillan Co., 1926; Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, 1967 [1955].

¹⁰⁷ Lynn, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994, p. 321.

Los principios fundacionales de esta orientación son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildawsky, entre otros pensadores. El punto central del manejo público bajo esta perspectiva se encuentra en el concepto de implementación: la gerencia pública es concebida como el potencial de realización de que dispone un establecimiento político e institucional.¹⁰⁸

VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo

VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta

Herbert Simon ha dicho que “es tiempo de detener las difamaciones sobre el servicio público. De cualquier modo, la retórica acerca de la ‘burocracia’ no significa que las organizaciones sean el enemigo, pues ellas son la herramienta más efectiva que los seres humanos tenemos para satisfacer nuestras necesidades igualmente humanas”.¹⁰⁹ Su trabajo tiene un sugestivo título que todo lo dice: “Por qué administración pública”; porque ella es una parte esencial de la vida asociada del ser humano.

Sin embargo, las difamaciones han sido necesarias porque de qué otra manera se puede privatizar el patrimonio público, de qué otro modo se puede dismantelar al Estado en beneficio del gran capital nacional y foráneo, y a qué otro medio se puede recurrir para desplazar a las carreras administrativas públicas en favor de gerentes privados.

La promoción del neomanejo público ha sido sustentada por una apreciación unidimensional de la historia reciente, la cual asimila a la globalización económica una planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía. Empero, si bien es cierto que la economía

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁹ Simon, Herbert, “Why Public Administration?”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, p. II.

se globaliza, no lo es que la vida política lo haga, pues más bien los Estados nacionales tienden a consolidar sus peculiaridades políticas nacionales. En realidad los cambios que enfrentan los hacen crujiir en su interior por motivo de la diversificación de sus diferenciaciones intestinas, y en el exterior por la tendencia al desarrollo de entidades supranacionales. Hoy en día el Estado comparte estelares con la formación gradual de entes infraestatales y con la asunción de entidades supraestatales, enriqueciéndose de tal modo un universo cosmopolita en el sentido más pleno del término.

En realidad, el nuevo manejo público constituye un modelo de implementación privada de lo público, manufacturado con económica neoclásica, que opera como una propuesta transdisciplinaria hacia la administración pública. Tiene por objeto estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo tomando como base la experiencia vivida en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda y, en menor grado, en Canadá y Estados Unidos, sin que esa experiencia se haya sometido al escrutinio de la prueba. Si bien es cierto que ese neomanejo es su prototipo, Laurence Lynn cree que otros pensadores lo bautizaron como el modelo postburocrático o gobierno empresarial.¹¹⁰

Para hacer factibles sus designios, la cruzada transdisciplinaria de la economía neoclásica ha sido construida con la materia prima de la subcultura liberal anglosajona y movilizada a través de un discurso en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El *new public management* es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés, para la cual muchos países no tienen traducciones adecuadas y, mucho menos, modos racionales de recepción y adaptación crítica. El neomanejo público es un modelo de implementación unilingüe y unicultural, un fenómeno inherente a cinco países anglosajones que se está exportando como mercancía que se consume en los países subdesarrollados, a través de las ofertas que se concentran

¹¹⁰ Lynn, Laurence, "The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View", *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.

y luego se distribuyen a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En contraste con la política, que es materia prima de la administración pública y que no se puede estandarizar como un artículo de consumo, la economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público, que se puede traficar a través de las fronteras nacionales y ser consumida por cualquier tipo de cliente gubernamental. Para facilitar su procesamiento comercial, ese neomanejo ha sido manufacturado como valor de cambio para ser exportable y de fácil circulación en el mercado mundial de tecnología gerencial privada, cuyo destino son los gobiernos del orbe. Igualmente, para llevar a cabo estas transacciones, el nuevo producto se publicita como una mercancía superior a la administración pública, e incluso, como lo aseveró Simon, se le calumnia lo necesario para lograr su desplazamiento. Andrew Dunsire ha explicado cómo el mismo fenómeno, con sus diferentes manifestaciones, converge en el punto de oponer maniqueamente a la administración pública como una cultura tradicional y jerárquica, y el neomanejo como una cultura privada mercantil.¹¹¹

La estandarización administrativa mundial a través del neomanejo público intenta encontrar un punto de origen común entre todos los países del planeta, alegando que se trata de un fenómeno universal emergente de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el sector público y el sector privado. Su prédica primigenia alega una incapacidad general de todos los Estados del planeta para adecuarse al cambio, sea en lo tocante al mercado, sea en lo referente a la política.

La nueva religión gerencial tiene una santa sede de donde emana una estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones –fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (*Public Management Committee*)– refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como a un amplio repertorio de potenciales consumidores de países

¹¹¹ Dunsire, Andrew, “Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, pp. 29-31.

ajenos a la misma.¹¹² En efecto, sus prédicas basadas fundamentalmente en la economía de mercado proponen incrementar el valor de la moneda, la devolución de autoridad y el ensanchamiento de la flexibilidad de gestión, fortalecimiento de la rendición de cuentas, y las consabidas proposiciones referentes a la orientación hacia el cliente, la competitividad y otras más de las que tratamos páginas atrás.

Las publicaciones de la OCDE aspiran a penetrar un universo indiferenciado donde las técnicas privadas sean aplicables, independientemente de la naturaleza política de cada nación.¹¹³ Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Peters y Waterman sobre la excelencia, o el ideario empresarial de la dupla Osborne-Gaebler.¹¹⁴

Bajo la nueva etapa postburocrática ocurre un fenómeno de postmodernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo y cuyo carácter es la discontinuidad histórica y la internacionalización de las élites administrativas, de las reformas, de la praxis y de la política. El Estado postmoderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de mercado mundial, luego del desplome de los regímenes socialistas en Europa.¹¹⁵ Una vez arrasada la burocracia de estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir las burocracias y el estatismo empresarial que sobrevive en los regímenes capitalistas, porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. En contraste con la visión del nacionalismo sobre un

¹¹² Aquí señalamos solamente dos publicaciones ejemplares al respecto: Organization for Economic Cooperation and Development. *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997; OCDE y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997 [1995].

¹¹³ Mathiasen, David, "The New Public Management and Its", *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, p. 1.

¹¹⁴ Peters y Waterman, *op. cit.*; Osborne y Gaebler, *op. cit.*

¹¹⁵ Lynn, *op. cit.*, pp. 6-7.

OMAR GUERRERO

Estado burocrático fuerte, el globalismo exige un irrestricto movimiento de capitales sin patria a través de fronteras permeables por el dinero circulante.

Sin embargo, ante estas perspectivas desnacionalizadoras del neomanejo público así estandarizado, los países no pueden dejar de prescindir de las singularidades nacionales e intranacionales. Por ello, en su seno se refuerzan las culturas propias y se habla en el idioma nacional –e incluso regional–, pues la administración pública es pluricultural y polilingüe. Su mundo no es la economía, sino un planeta cosmopolita donde cada país se integra con base en sus diferencias, no en sus similitudes forzosamente estandarizadas.

En el seno de un mundo político cosmopolita, todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que las promesas ofrecidas por ellos sean alcanzadas a través de una burocracia que puede ser criticada, pero no suprimida.¹¹⁶ Esto es algo sabido desde los años de Max Weber hasta nuestros días. Por consiguiente, más que una fase de post-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y la burocracia como su instrumento.¹¹⁷ En todo caso ayer, como ahora, la burocracia es la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y su actividad económica.

Hoy en día la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalonean hacia las orillas. La primera refiere la pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica y los principios universales del manejo, cuya aplicación reclama un principio de

¹¹⁶ Friedrich, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 16-17.

¹¹⁷ Citado por Lynn, *op. cit.*, p. 8.

adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública y el paradigma de gobierno, encaminado a una satisfacción del interés privado que no se sobreponga al interés público.¹¹⁸

He aquí el problema eterno de la administración pública moderna, cuya existencia sólo es explicable por su capacidad para hacer compatibles el destino individual del hombre dentro de la comunidad, y de la comunidad misma como la productora del subsidio social que utiliza aquella administración para contribuir al logro de ese doble signo.

VIII. Todos los caminos conducen a Roma

VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas

Nosotros hemos escuchado entre algunos conferenciantes latinoamericanos que la voz latina administración es obsoleta y que debe ser reemplazada por los vocablos gerencia o gestión, en su sentido anglosajón. Naturalmente parece desconocerse que estas palabras también son latinas. Otros ponentes ibero o iberoamericanos se sienten más a gusto hablando de *management* y *manager*, en inglés, sin ocuparse de traducirlos.

Pero hay una paradoja: hoy en día los anglosajones, más que despreciar lo griego y lo romano, quizá sintiéndose culturalmente huérfanos y hasta expósitos, reclaman que también en la antigua Inglaterra las legiones romanas establecieron una cultura por más de dos siglos; y que los normandos de Francia no sólo llevaron el idioma francés bajo la dirección de Guillermo “el Conquistador”, sino también su sentido de gobierno, la noción territorial del condado y hasta bautizaron su célebre Ministerio de Hacienda como el

¹¹⁸ Lynn, *op. cit.*, p. 18.

OMAR GUERRERO

Excequer (*echiquier*, en la lengua de Víctor Hugo). No menos impactados se hallan por tener, gracias a esos normandos, una voz latina conocida como administración pública (*administration publique*, *public administration*).

También ahora recuerdan que *management* tiene la misma raíz latina que *administration*, y que ambas voces representan una cultura universal fraguada por la mezcla de los idearios humanistas de Grecia y Roma.

Ocupados y preocupados por la situación actual, hay voces autorizadas que puntualizan la vigencia de los temas eternos de la administración pública en Estados Unidos, y se inclinan por conservarlos en la agenda prioritaria como tópicos relativos a lo público, la justicia y la ética. Sabiéndose amenazados por un ideario privatizador, esas voces han reclamado con sonoridad que se ponga fin a la campaña de infundios sobre la administración pública.

Las voces que se han levantado para hacerse escuchar no son de administrativistas menores, sino de aquellos líderes que ayudaron a construir el edificio administrativo del pensamiento estadounidense. Ellos edificaron el POSDCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), ellos definieron al *Estado administrativo* y ellos enaltecieron al *comportamiento administrativo*. Estamos hablando de Luther Gulick, Dwight Waldo y Herbert Simon, tres pensadores cuyos trabajos han marcado la ruta del pensamiento administrativo estadounidense a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Aquí trataremos con Waldo y Gulick, en páginas siguientes lo haremos con Simon.

Hoy en día la agenda de la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos se encamina a recuperar plenamente los ingredientes primigenios que le dieron vida, acentuando su trabajo en el temario del Estado, la política, la ciudadanía y el civismo, pero ensanchándose hacia los campos comunes con la ciencia de *policy* y resaltando el carácter público del manejo. En este tiempo se ha vuelto a recordar, frecuentemente, el aforismo de John Gaus, en el sentido de que en nuestro tiempo la teoría de la administración pública es también una teoría política.¹¹⁹

¹¹⁹ Gaus, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950, pp. 161-168.

También se recuerda el aforismo no menos célebre de Wallas Sayre, de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo aquello que es lo menos importante.¹²⁰ Con su apelación se toma distancia de los negocios privados, haciendo patente que la naturaleza pública del manejo es una aportación del temario político de la ciencia de la administración pública.

Dwight Waldo demandó desde principio de la década de 1990 que la omnipresente dicotomía política-administración fuera abandonada en Estados Unidos, por ser la causante de la crisis que embarga al estudio de la administración pública desde antaño. La dicotomía nació con la cultura política estadounidense preñada de la subcultura del liberalismo.¹²¹ En efecto, el *ethos* y el arte liberal han sido dominantes en los negocios privados, y prevalecieron en la etapa primigenia del estudio de la administración pública, tal como lo hizo notar Woodrow Wilson en su celeberrimo estudio de 1887.¹²² La frase wilsoniana quiso señalar que bajo un concepto de libertad y apertura, la administración pública podría abreviar de las ideas y las técnicas de los negocios privados.¹²³ Empero, esta visión de mixtura interadministrativa fue posteriormente observada con escepticismo y transmutada en el acreditado aforismo de Sayre.

La perpetuación de la dicotomía política-administración, a pesar de los brotes de descontento de muchos estudiosos, obedeció a la escasa participación de los publiadministrativistas en los progresos de la ciencia

¹²⁰ Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currícula de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham, "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects" (1980), en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988, p. 283.

¹²¹ Waldo, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 73-82.

¹²² Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, pp. 197-222.

¹²³ Waldo, *op. cit.*, p. 75.

política durante las décadas de 1950 y 1960. Pero quizá su mayor deficiencia consistió en no haber trabajo más en común con la ciencia de *policy*, propiciando que esta disciplina estuviera más influida por la economía.¹²⁴ Sin embargo, desde entonces los programas de formación en administración pública y *policy* comparten espacios comunes, aunque algunos temas frecuentemente estuvieron sometidos bajo el menos contaminado término de *manejo*.

No menos influyente para esa perpetuación fue el alejamiento de la administración pública y el derecho, principalmente debido al peso de un autor relevante, Leonard White, quien se apartó del derecho para acercarse estrechamente con el manejo.¹²⁵ Waldo razona que éste no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, y lo más lamentable es que hacia mediados de la década de 1950 los administrativistas se lisonjaban de haberlo logrado.

Waldo se afanó desde 1986 por resituar el problema y restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de la arquitectura constitucional. Igualmente, sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales como los órganos administrativos interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.¹²⁶ Tradicionalmente los tribunales no eran considerados propiamente como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales, pero ahora ya lo son y tienen una gran actividad administrativa.

Hacia principios de 1990 Dwight Waldo estaba moviendo el estudio de la administración pública hacia la categoría de gobierno, y convocando a recordar que su fuente es la civilización greco-latina cuyo producto cimero es la *cultura cívica*.¹²⁷ Su noción central es la ciudadanía como un valor

¹²⁴ *Ibidem*, p. 76.

¹²⁵ White, *op. cit.*

¹²⁶ Waldo, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 77.

superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una muestra de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien aquí no podemos dejar de observar el origen del amateurismo del servicio público en la cultura administrativa occidental. Esta misma cultura define al Estado como un concepto evolutivo que está determinado por las fronteras mutantes y porosas compartidas con la sociedad.

Waldo concluye, de manera preliminar, que su argumento, en un sentido muy amplio, es que hay que entender a la dicotomía política-administración en su refracción de tensiones intra e interdisciplinarias así como sus divisiones internas. Para realizar esta tarea propone comprender que en su país existe una tensión, dentro de la cultura cívica, entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. En todo caso, “nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana”, ha sentenciado magistralmente;¹²⁸ y sin embargo la frase está incompleta, pues se tiene que agregar que nuestro derecho es bizantino, debido al genio de Justiniano.

Ese argumento comienza por invocar las raíces de la política y lo político en la *polis* griega, en tanto que gobierno procede del latín *governare*; “administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas”.¹²⁹ Siendo la administración un componente tan relevante del gobierno, ella no puede ser ignorada en su papel, y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el pleonismo de “Estado administrativo”,¹³⁰ pues como afirma, “los Estados son administrativos o no son Estados”.¹³¹ Esta versión está apoyada, además, en que el estudio de la administración pú-

¹²⁸ *Ibidem*, p. 78.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ Waldo, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961 (en inglés la obra se titula: *The Administrative State*, 1948).

¹³¹ Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”, p. 79.

blica estadounidense fue edificado por administrativistas formados en la ciencia política, tales como Paul Appleby, John Gaus, Wallas Sayre y Leonard White.

Como nota final, Waldo alega que todos son beneficiarios y víctimas de la grieta entre la política y la administración, que ha producido un campo para la maniobra intelectual gracias a sus tensiones, lapsos, confusiones y contradicciones. De hecho, muchos de los valores últimos de los estadounidenses son producto de esa grieta. Posiblemente esa fisura se puede superar integrando a la política y la administración en una fórmula conciliatoria que podría ser el totalitarismo o la utopía; pero lo primero es tan riesgoso, que Waldo sugiere que no habiendo más opción se debe escoger a la segunda.

Luther Gulick, uno de los adalides del estudio de la administración pública en Estados Unidos desde los años de 1930, hacia principios de la década de 1990 había vivido académica y humanamente lo necesario para hacer un adecuado balance de la situación actual de su estudio. Quizá su apreciación más notoria fue reconocer que, a pesar del transcurso de los años, apenas los estadounidenses estaban abandonando a la dicotomía política-administración y que, por fin, el espíritu de Frank Goodnow podía descansar.¹³²

Mirando hacia adelante, Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordándonos que “si el gobierno hace algo, es administración pública”.¹³³ Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que entraña también a la política y el manejo. Los cambios hacia el futuro exigen más que una mera reforma; sugieren una activa demanda ciudadana, toda vez que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los hombres como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe en el gobierno se recupere a través

¹³² Gulick, Luther, “Reflections on Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990, p. 602.

¹³³ *Ibidem*, pp. 602-603.

de una mejor producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser un bastión de la mediocridad y la inflexibilidad. El mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación (*contracting out*) de los particulares, pero también la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos basados en un diseño innovador. Luther Gulick cree, asimismo, que se debe combatir el desempleo, auspiciar nuevo tipos de empleos y ensanchar a la clase media estadounidense.

Este modo elegante de criticar y desenmascarar al neoliberalismo sin nombrarlo, posibilita también diseñar la agenda de estudio de la administración pública más allá del neomanejo público.

La administración pública debe mejorar sus aptitudes de planeación en todos los niveles de decisión, usando nuevos sistemas de memoria administrativa, computación y comunicación. Debe, igualmente, propiciar la asignación de recursos entre los sectores público y privado, así como favorecer la apertura y libertad de los mercados comercial e intelectual, teniendo como mira el bienestar general. En su interior, debe promover la creatividad y el entusiasmo entre los servidores públicos y los usuarios de los servicios, teniendo como fundamento no sólo la productividad, sino también un sentido humanitario. Finalmente, los procesos de trabajo deben fortalecer la auto-coordinación, junto con los mecanismos de supervisión y evaluación.

IX. El fin del mito

IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito

Hay autores, como Christopher Hood y Donald Savoie, que han explicado que el nuevo manejo público es defectuoso por principio.¹³⁴

¹³⁴ Hood, "A Public Management for all Seasons?", en Savoie, "What is Wrong with the New Public Management".

Ciertamente, desde su origen, las premisas que lo engendran son falsas y de aquí el carácter mitológico de su discurso.

Una premisa inicial eleva a la cultura anglosajona como el modo de vida administrativo superior y ejemplar que todos los pueblos del orbe deben adoptar, si desean alcanzar la prosperidad gerencial. Tal premisa aplaude la pureza insular de esa cultura, que afortunadamente está plenamente distanciada de la añeja civilización greco-latina, ahora decadente, obsoleta y petrificada. Pero esta perspectiva tiene miopía, pues advierte sólo la faz liberal de la cultura anglosajona e ignora a la cara greco-latina de la misma. Pero vale la pena que añadamos que las instituciones, los procedimientos y los hábitos político-administrativos en el Reino Unido y Estados Unidos, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tienen allí también su fuente. Voces como *polity*, *policy*, *democracy*, *referendum*, *bureaucracy*, *regime*, *government*, *state*, *plebiscit*, *justice*, *jurisdiction*, *parliament*, *party*, *abogacy* y otras muchas más, que constituyen la médula de la cultura política de esos países, son de factura helénica y romana. No derivan pues del lado liberal.

Una segunda premisa sostiene que es el interés egoísta, no la comunión de intereses, el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon, uno de los padres de la teoría de las organizaciones, expresó que esas organizaciones –principalmente las de tipo gubernamental– han estado sujetas a una gran crítica. Los economistas, principalmente, sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés, y que, por consiguiente, el mecanismo adecuado para orientarla es el lucro. Este último, entonces, es el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales, de modo que “ha sido la privatización el objetivo a conseguir”.¹³⁵ Pero Simon cree que la premisa original de esta idea es falsa, pues los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los Estados nacionales, no con

¹³⁵ Simon, *op. cit.*, p. II.

arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad. Incluso la “mano invisible” está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa que a ese interés individual.

Una tercera premisa esgrime que, siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad, es entonces lo privado y no lo público la garantía de su éxito. Contra tal propuesta, Simon alega que si la identificación colectiva, y no el auto-interés económico en su sentido estricto, es la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falso. No existen evidencias empíricas que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas, sino meras declaraciones infundadas.

Una cuarta premisa declara la quiebra definitiva del socialismo y que, finalmente, el capitalismo ha triunfado. La neogerencia pública constituye un modelo de implementación cuyas premisas parten de una base errónea, pues tras del desplome del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios.¹³⁶ En efecto, Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado porque, del mismo modo que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad.

La creencia de que el capitalismo triunfó se profesa en países como Estados Unidos, Reino Unido y otras naciones que han implantado el modelo Westminster, donde el equilibrio público-privado ya no existe, y

¹³⁶ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

este desbalance no es útil para la buena marcha de una sociedad. Hay que resaltar, según lo declara Simon, que la existencia de una sociedad democrática cuya esencia es la distribución del poder, está amenazada por la concentración de fuerza en los intereses empresariales, del mismo modo que lo estaría por un gobierno centralizado por el predominio de los intereses de los altos burócratas. La evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en una tiranía política.¹³⁷ Mintzberg piensa que otro supuesto equívoco nacido del ideario de Milton Friedman es que una institución, independiente del pueblo, puede ser libre sin el pueblo mismo, pues esto por principio es subversivo al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.¹³⁸ Las sociedades modernas tienen un destino y una función especial para cada organización, y ellos no son intercambiables, de modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado es un método estéril.

La quinta premisa supone que una vez defenestrado el socialismo, y habiendo triunfado del todo el capitalismo, todo se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Es un error ceñirnos a la antinomia capitalismo-comunismo, así como a la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de *privacidad*, así como propiedad bajo la categoría de *publicidad* o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está en manos de sus miembros, o de los consumidores o los empleados.¹³⁹ Mintzberg explica que hoy en día en los países occidentales, incluyendo a Estados Unidos, la propiedad cooperativa se ha expandido prodigiosamente y se calcula que, en este país, la mitad de los servicios están a cargo de este tipo de organizaciones. También existen las organizaciones no lucrativas que Mintzberg llama “sin propietarios” (*nonowned organizations*),

¹³⁷ Simon, *op. cit.*, p. II.

¹³⁸ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 76.

denominadas igualmente no gubernamentales, que incluyen a las universidades (como la de Chicago, donde profesa cátedra Milton Friedman), hospitales, centros caritativos y corporaciones de activistas como *Green Peace*.

Peter Drucker, uno de los prohombres de la gerencia de negocios privados en Estados Unidos, no ha dejado de alabar a este tipo de instituciones a las cuales juzga como el éxito más resonante en los últimos cuarenta años.¹⁴⁰ En efecto, ya bien entrada la década de 1990, las organizaciones no lucrativas se habían multiplicado extraordinariamente, Drucker sumó a más de un millón cuyo saldo en Estados Unidos era que ese tipo de entidades se había convertido en el empleador más grande del país.¹⁴¹ Su impacto ha sido tal, que Drucker mismo, que hace más de cuatro décadas impulsó la noción de *management* como un fenómeno inherente a los negocios privados,¹⁴² recientemente propuso una sustancial transformación de ese término bajo el influjo de las organizaciones no lucrativas. Según observa, *management* es más que la mera gestión de los negocios privados, ahora se extiende a la administración de hospitales y universidades, así como a todo tipo de institución no lucrativa, dejando de tener una mera connotación rentista.¹⁴³

Si se quiere establecer un espectro geométrico de ideología, las organizaciones del gobierno estarían en la izquierda, las privadas en la derecha, y las cooperativas y las organizaciones no lucrativas en medio. Pero esto no es necesario ni útil, pues cada cual realiza una función diversa y, de tener un espectro semejante, sólo se refuerza la idea en boga de que todo lo privado es bueno y todo lo público es malo, abriéndose una brecha por la cual corre la idea de que el gobierno puede ser simplemente

¹⁴⁰ Drucker, Peter, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, 1996 [1990], p. 4.

¹⁴¹ Drucker, Peter, *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1997 [1993], pp. 190-191.

¹⁴² Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row, 1954, p. 7.

¹⁴³ Drucker, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, p. 2.

un negocio. En efecto, Drucker, que desde su libro gerencial de 1954 llamó la atención sobre una sociedad de organizaciones, no hace mucho insistió en el mismo punto, pues entre ellas no existe tanto una competencia, como una división del trabajo que hace que un negocio mercantil no compita con un hospital ni éste con otra organización.¹⁴⁴

No sabemos, entonces, por qué la empresa privada debe sustituir al gobierno por exprivatización, ni por qué un régimen debe adoptar la forma de compañía particular a través de la endoprivatización.

La sexta premisa sostiene que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado, que no se pueda suprimir. Ésta no es una prédica actual, ella se inició junto con la declaración de los principios de manejo científico por Frederick Taylor, quien expuso que su obra se había preparado para llamar la atención de ingenieros y gerentes que laboran en los establecimientos fabriles privados, pero que esos principios eran igualmente aplicables a otras actividades sociales. Se trataba de un manejo general para los hogares, ranchos, negocios, iglesias, universidades y gobiernos.¹⁴⁵ Esta postura a favor de la identidad entre los dos tipos de manejo, empero, es tan antigua como aquella otra que clama por su nítida diferenciación. En efecto, el aforismo de Wallace Sayre es célebre, al respecto, igual que aquella frase de Paul Appleby en la que enfatiza que el “gobierno es diferente”.¹⁴⁶

Inevitablemente es necesario cuestionar si es posible que dos instituciones con propósitos diversos dentro de una sociedad, pueden mutuamente asimilarse con base en sus diferencias; o bien, si dicha asimilación es más factible a través de sus similitudes. En fin, si más que tratarse de

¹⁴⁴ Drucker, *La sociedad post capitalista*, p. 114.

¹⁴⁵ Taylor, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911, p. 8.

¹⁴⁶ Appleby, Paul, “Government is Different”, en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978, p. 101.

una asimilación de lo público dentro de lo privado refiere una mera transferencia de caracteres de uno hacia el otro.

Esta discusión, de suyo de enorme trascendencia, debe partir del señalamiento ya citado de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el privado se parecen en todo lo menos importante, pues de no ser así, son incompresible los papeles diferenciados del gobierno y la empresa privada en la sociedad. Siguiendo este trazo, Graham Allison exploró el célebre POSDCORB de Luther Gulick, el cual sintetiza las funciones gerenciales comunes en ambos campos de la vida organizativa.¹⁴⁷ En efecto, uno y otro tipo de manejo comparten un proceso interior integrado por la planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Este ideario gerencial inspirado en Henri Fayol¹⁴⁸ ha sido extensamente utilizado y reformulado, desde entonces, por militantes de los dos campos del saber.¹⁴⁹ Lo que hay que destacar es que esas funciones constituyen un mundo integral, cuya armoniosa articulación funcional entraña el arte del manejo en ambos campos de actividad.

Contrastando con la afinidad funcional del manejo, sus contextos organizativos tienden a ser diversos de manera muy significativa. Ciertamente aquí se fraguan los elementos que permiten configurar una apreciación de las diferencias abismales entre un gobierno y un negocio privado. Veamos por qué:

En los gobiernos los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y al calendario políticos, en tanto que los gerentes privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativo del mer-

¹⁴⁷ Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, 1973 [1937], pp. 3-45.

¹⁴⁸ Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, 1931 [1916].

¹⁴⁹ Entre ellos destaca Urwick, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, s/a [1942].

cado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido.¹⁵⁰ La extensión del ejercicio laboral de un manejador público es corta, tal como es observable en el cargo de asistente de los secretarios del Despacho en Estados Unidos, donde su promedio de permanencia era de 18 meses; en tanto que los manejadores privados tienen una permanencia en su empresa y en su puesto en un tiempo mucho mayor, debido a que la responsabilidad de un ejecutivo es entrenar a su sucesor o escoger entre varios candidatos que incluso pueden proceder del exterior.

Otra diferencia sustancial es que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gerente privado es ubicado en un ambiente de alta tensión donde predominan los imperativos de la eficiencia y la competencia. Igualmente, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, mientras que el privado obedece a evaluaciones intestinas sólo interesantes a la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta cotidianamente el ojo escrutador de medios de comunicación siempre atentos a su trabajo, cuando la empresa privada está sometida a una vigilancia de la prensa mucho menos estrecha.¹⁵¹ Pero el gobierno no sólo obedece a los dictados de una opinión pública difusa, sino al esquema constitucional de poderes que lo someten a la vigilancia del Legislativo y el Judicial; una metodología de control desconocida por la empresa privada. Bajo este sistema, el gobierno trabaja con restricciones poderosas y su administración labora dentro de márgenes de libertad muy estrechos.

Esas mismas condiciones hacen que el gobierno actúe inmediatamente bajo la presión de demandas, que lo hacen configurar coaliciones de apoyo a su labor de hechura de *policy*, en tanto que los gerentes privados están situados en una red jerárquica donde los comandos obedecen a un plano ordenado, metódico y programado, donde las discrepancias suelen ser la excepción. La pluralidad de la vida política fuerza al gerente públi-

¹⁵⁰ Allison, *op. cit.*, pp. 287-288.

¹⁵¹ *Idem.*

co a responder eficazmente ante una diversidad de autoridades superiores, en tanto que en los negocios el gerente debe atender las instrucciones de un solo jefe.¹⁵²

Allison cree que entre ambos tipos de manejo se hallan *diferencias constitucionales* de rango superior, pues en los negocios hay solo un jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional el *management* se confía principalmente en el Ejecutivo, pero también parcialmente en los otros dos poderes. Por consiguiente, declara que “el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes”.¹⁵³ Esto contribuye a explicar por qué, en su entender, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

La séptima premisa constituye en realidad la condición *sine qua non* de todo el planteamiento hipotético de existencia y eficiencia del nuevo manejo público. Según su espíritu, la empresa puede reproducirse como un clon uniforme dentro del Estado: mutando al jefe del Ejecutivo en gerente general, al Congreso en asamblea de accionistas y al gabinete en consejo de administración, porque aspira a hacer de los ciudadanos meros consumidores. Pero esta suposición no ha encontrado un sistema de evaluación suficientemente capaz de aquilatar el nivel de satisfacción del cliente, sobre los servicios públicos endoprivatizados. Tampoco ha previsto los medios de hacer posible una efectiva rendición de cuentas del gobierno como empresario, a través de un programa adecuado. El problema central es que “la satisfacción clientelar no es lo mismo que la soberanía ciudadana”, y hasta es posible que el hecho de que el consumidor pague los servicios públicos reste sentido de responsabilidad a los servidores del Estado.¹⁵⁴

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 296.

¹⁵⁴ Kelly, *op. cit.*, pp. 206.

Henry Mintzberg cree, más allá de lo dicho, que las grandes empresas estadounidense tratan muy mal a los consumidores, pues las compañías de automóviles deliberadamente diseñan productos de obsolescencia rápida. De hecho, los consorcios controlan la cadena oferta-demanda, y ellos observan ante sí más consumidores que clientes. Estos últimos, a decir del autor, existen para el gobierno cuando los servicios públicos profesionales son provistos, tales como la salud y la educación.¹⁵⁵ Pero más trascendentalmente, el ciudadano goza de derechos que lo hacen superar cualquier condición de consumidor o cliente, pues para tales derechos existen obligaciones ante el Estado que lo sujetan a la condición de súbdito. Esta condición política es nítidamente observable cuando el ciudadano paga impuestos o realiza su servicio militar. En realidad las funciones de consumidor, cliente, ciudadano y súbdito, consisten en cuatro papeles sociales diferenciados; cuatro “sombreros” que usan los paisanos en una sociedad, según nos lo cuenta Mintzberg.

Secuela de la orientación hacia el cliente han sido las cartas ciudadanas en el Reino Unido. La más importante es la *Carta del ciudadano*. Le distingue el que su confección se haya hecho después del régimen Thatcher, de modo que aún implicada en el código genético del neomanejo público conservador basado en economía, eficacia y eficiencia, la Carta ha enfatizada a la última.¹⁵⁶ El documento fue expedido en julio de 1991 por el sucesor de la señora Thatcher, John Major, y se propuso estar vigente por diez años en compañía de un número de documentos que, a modo de su prole, especificara servicios públicos más detallados en cuanto a sus normas, transparencia, elección, cortesía y actitud de servicio, capacidad de hacer las cosas y rentabilidad. Esas cartas hoy en día suman la cantidad de 38 documentos.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Mintzberg, *op. cit.*, p. 77.

¹⁵⁶ Dugett, Michael, “Nouveaux Développements dans l’Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni”, *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998, pp. 371-375.

¹⁵⁷ Trosa, Sylvie, “Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia”, en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, p. 311.

Sobreviviente del régimen conservador, hoy en día la *Carta del ciudadano* es reformada y transformada por los laboristas bajo una nueva denominación: *Carta del pueblo*. Así, aunque adoptada, se modificará hasta al punto de ofrecer un servicio público más amplio y efectivamente democrático. Las causas del cambio son imperativas, pues entre sus diversos objetos, esos documentos tienen la finalidad de informar a los usuarios de los servicios públicos. Pero la *Carta del ciudadano* no ha tenido el destino esperado por el Partido Conservador, pues en una reciente encuesta se tomó nota que de cien personas entrevistadas sólo una de cada tres la habían consultado, y sólo 16 se manifestaron satisfechas.¹⁵⁸

Sólo una palabra más con referencia al cliente: la idea clientelar de ciudadano no es original del neomanejo público, sino una contribución de Marshall Dimock quien, en 1983, definió a la administración pública como la “producción de bienes y servicios designados para servir a las necesidades de los ciudadanos-consumidores”.¹⁵⁹

Una premisa octava y última supone un manejo sin gobierno, pues una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, supone como innecesaria y accesoría una organización fundada en la noción de régimen. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un “gobierno virtual”, cuyo apotegma es que *el mejor gobierno es el no-gobierno*, y que se aplicó en Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda, además de Australia y Canadá. He aquí una gran falacia, pues el gobierno necesita manejo y éste requiere cuando menos un poco de gobierno. De conformidad con esta idea, no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática. En un régimen capitalista de producción una empresa privada aprende tanto del gobierno, como éste podría aprender de ella, así como

¹⁵⁸ O’Conghaile, Wendy, “Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido”, en *ibidem*, p. 76.

¹⁵⁹ Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983, p. 4.

de las cooperativas y las organizaciones no lucrativas.¹⁶⁰ Se necesita enaltecer al gobierno, no convertirlo en eunuco sin virilidad política, pues cuando se le ataca se agrede a la fábrica de la sociedad. No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista, fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas de hoy en día es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

El nuevo manejo público debe ser puesto donde efectivamente se halla: en la tierra. Robert Behn asegura que los neomanejadores no son ángeles y que no se debe esperar que lo sean, haciendo una evidente paráfrasis de James Madison cuando advertía que si los hombres fueran ángeles, no necesitarían gobierno.¹⁶¹ Behn duda mucho que se pueda establecer un sistema administrativo donde aquellos manejadores operen como ángeles, ¿pero habrá otro designio para el sacrosanto nuevo manejo público?¹⁶²

Esta lección deben aprenderla no sólo sus promotores, sino más bien los pueblos a los cuales se pretende someter ese modelo económico de gobierno. En Reino Unido ya se aprendió la lección y no hace mucho el nuevo gobierno laborista ha sustituido al régimen conservador, paternal creador de aquél neomanejo.

X. Referencias bibliográficas

ALLISON, Graham, "Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all Unimportant Respects" [1980], en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988.

¹⁶⁰ Mintzberg, *op. cit.*, pp. 81-83.

¹⁶¹ Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a, p. 337.

¹⁶² Behn, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, p. 221.

- APPLEBY, Paul, "Government is Different", en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978.
- BARETTI, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre & Delamolliere, 1786, dos tomos.
- BARNEKOV, Timothy y Jeffrey RAFFEL, "Public Management of Privatization", *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990.
- BEHN, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- BORINS, Sanford, "The New Public Management is Here to Stay", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.
- BOYLE, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", *Administration*, vol. 40, núm. 4, 1992-1993.
- BOYNE, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996.
- CANTILLON, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, [1755], 1978.
- CASSIRER, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- COOK, Brian, "Politics, Political Leadership and Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- DIMOCK, Marshall, "Introduction", en Thomas Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978.
- y Gladys DIMOCK, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983.
- DRUCKER, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954.
- , *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986.
- , *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, [1990], 1996.
- , *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, [1993], 1997.

- DUGETT, Michael, "Nouveaux Developments dans l'Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni", *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998.
- DUNSIRE, Andrew, "Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint", *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- FAULKNER, Hugh, "Locking to Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, [1916], 1931.
- FRIEDRICH, Carl, "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940.
- FRIEDMAN, Milton y Rose FRIEDMAN, *Libertad de elegir*, Madrid: Planeta/Agostini, [1979], 1989.
- GAUS, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950.
- GILMOUR, Robert y Laura JENSEN, "Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action'", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- GOODSELL, Charles, "Reinvent Government or Rediscover It?", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993.
- GRAY, Andrew y Bill JENKINS, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- GULICK, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, [1937], 1973.
- , "Reflections on Public Administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990.
- HAMILTON, Alexander; John JAY y James MADISON, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a.
- HACKMAN, Richard y Ruth WAGERMAN, "Total Quality Management: Empirical, Conceptual an Practices Issues", *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, junio, 1995.

- HOOD, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, [1976], 1979.
- y Michael JACKSON, *Administrative Argement*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.
- , “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991.
- KABOOLIAN, Kinda, “The New Public Management: Challenging the Bundayries of the Management vs Administration Debate”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KADEMIAN, Anne, “What Do We Public Managers To Be?: Comparing Reforms”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KAL, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997.
- KELLY, Rita Mae, “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy and the New Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 8, 1998.
- LANE, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994.
- LITTLETON, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, 5ª ed., Londres, 1723.
- LYNN, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994.
- , *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, 1996.
- , “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.
- , “Administrative Lidershship Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- MAJONE, Giandomenico y Aaron WILDAWSKY. “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, [1973], 1979.
- MATHIASSEN, David, “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 2, 1997.

OMAR GUERRERO

- MINTZBERG, Henry, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996.
- MISES, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, México: Hermes, [1922], 1961.
- , *Bureacracy*, New Haven: Yale University Press, 1944.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997.
- y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, [1995], 1997.
- , *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998.
- O'CONGHAILE, Wendy. "Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido", en *Un gobierno alerta*, México: OCDE: 1997.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, *Reinventing Government*, Nueva York: Willian Patrick Book, 1992.
- OSPINA, Sonia, "Gestión, política pública y desarrollo aocial: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993.
- OSTROM, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971.
- PETERS, Thomas y Robert WATERMAN, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982.
- Public Administration*, "Editorial Introduction", vol. 69, núm. 1, 1991.
- RAINEY, Hal, "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- ROSEMBLOOM, David, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993.
- SAVAS, E.S, *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989.
- SAVOIE, Donald, "What is Wrong with the New Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.

- SELF, Peter, *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.
- SIMON, Herbert. "Why Public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998.
- SOUDET, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Berger-Levrault, 1960.
- SVRA, James, "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", *Public Administration Review*, vol. 58, núm 1, 1998.
- TAYLOR, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911.
- TERRY, Larry, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Mouvement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- TROSA, Sylvie, "Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia", en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997.
- URWICK, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, [1942] (s/a).
- WAKE CARROLL, Barbara y David GARKUT, "Is there Empirical Evidence of a trend Towards 'Managerialism'? A Longitudinal Study of Six Countries", *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999.
- WALDO, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961.
- , *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, [1955], 1967.
- , "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York: The McMillan Co., 1926.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887.