

CAPÍTULO 3

La gerencia pública como paradigma de implementabilidad

LA ADMINISTRACIÓN pública contemporánea se enfrenta al desafío de mejorar su *implementabilidad*, fundamentalmente en los países donde prevalecen problemas de *ingobernabilidad*. Aunque ambos términos están estrechamente relacionados, deben ser diferenciados para no entorpecer la comprensión de los asuntos del Estado en la actualidad, pues las dos categorías representan grados diversos de problematización.

La implementabilidad en la administración pública evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, a través de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. La implementabilidad coincide con programas administrativos eficaces, los cuales hace coincidentes con el logro del fin deseado, y el deseo que se hace realidad a través del fin. La implementabilidad es un sustento básico del gobierno, pues no sólo facilita su solvencia como prestador de servicios públicos, sino que rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad.

Un gobierno con alta implementabilidad, es un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad; es decir, puede ofrecer justicia, seguridad interior, orden y sustento a la ciudadanía. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado final y permanente que se refleja en la tranquilidad pública.

La gobernabilidad perdida o ingobernabilidad, con frecuencia redundante en la merma de la justicia, la inestabilidad política y la muda del régimen, pues alimenta los estallidos sociales. La implementabilidad ausente, que puede activar los virus de la ingobernabilidad, sin embargo, produce efectos menos destructivos: ello es patente en los deficitarios fiscales, el deterioro de los servicios públicos y la lentitud del despacho de los negocios administrativos. Un país no desaparece por motivo de una implementabilidad decreciente, pero sí se extingue por causa de la gobernabilidad perdida.

En su origen, el *manejo público* (*public management*) fue desarrollado como un paradigma de implementabilidad en administración pública. Hoy en día, el *nuevo manejo público* (*new public management*) ha sido propuesto como un paradigma de gobernabilidad. ¿Cuál es la diferencia? La nota

distintiva es su pertenencia al esquema de privatización en general y la esperanza de que, a modo de una Gran Respuesta, rescate al Estado de las deficiencias letales que lo agobian.

Disyuntivas en la reforma del Estado

En la historia actual es perceptible un proceso de cambio con gran aceleración, cuyo signo es la alteración de instituciones y modos de vida, de valores largamente profesados y de prácticas económicas que habían adoptado cartas de naturalización. Estos cambios siguieron a etapas de desarrollo histórico en las cuales el Estado había desempeñado un papel fundamental, y acorde con los progresos y las ideas de entonces, su actividad había girado en torno al eje de los programas de bienestar social, al protagonismo económico en gran escala mediante sus empresas públicas, y a una mayúscula y diversificada red de funciones administrativas de la más diversa índole. El escenario histórico de estas etapas mostró un notorio vacío de rendimiento gubernamental observable en el déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, el carácter superfluo de algunas dependencias de la administración pública, la falta de calidad de los servicios públicos y otras manifestaciones similares. Tales son los saldos del llamado Estado benefactor.

Como suele ocurrir en etapas de crisis histórica, muchos países se encontraron ante una situación de incertidumbre con respecto al futuro, y la solución que se plantearon siguió la estrategia de la reforma del Estado. Pero el problema inherente a la crisis, como cualquier otro problema, implicó una ambigüedad que presentó alternativas cuya elección significó un proceso complejo. Ante un horizonte de alta incertidumbre, las soluciones tienden a ofrecerse como una pareja signada por la polaridad, y en el caso de la reforma del Estado, la incertidumbre apenas dejaba percibir dos soluciones planteadas como un dilema: por un lado, seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil; o por el otro, desenvolver al Estado bajo el mandato de concepciones neoliberales, esto es, fundado en los mecanismos del mercado, y próximo a los empresarios nacionales y extranjeros.

En ambos casos, la solución implicó un balance del desempeño del Estado de bienestar que discerniera los pros y contras, y ofreciera un producto neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas

proporcionales. Sin embargo, tal balance no fue realizado y descartándose con gran rapidez una de las opciones del dilema, la elección recayó a favor del desarrollo del concepto mercantil del Estado. Esta elección se hizo, como lo advertimos páginas atrás, dentro de un entramado ideológico en el cual se mezclaron el propio neoliberalismo, la opción pública, la privatización y el romanticismo antiburocrático vienés.

Sobre estas bases fueron construidos paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar, de lo cual fueron derivados los modelos de ingobernabilidad disfuncional, así como una nueva categorización patológica que conceptuó al Estado por su “obesidad” y “tamaño”, o lo juzgó por su “deficiencia congénita” y su “funcionamiento enfermizo”. La trivialización de los problemas gubernamentales sacó a éstos de los quicios de la ciencia política y la ciencia administrativa, para situarlos en los manuales de anatomía, fisiología y patología. No menos frívola fue la nomenclatura mercantil aplicada al temario político y administrativo, cuya comprensión reclamaría la lectura de códigos de comercio, y no de tratados de teoría política. Igualmente ligero fue el enfoque jurídico de los procesos políticos, y principalmente la sustitución del derecho positivo por el derecho natural, así como del derecho público por el derecho mercantil, y la expectativa de que el mercado funge como un mecanismo regulador de las relaciones sociales y económicas.

Cuánto recuerdan esas visualizaciones aquella frase de Juan Jacobo Rousseau, cuando señalaba que “los antiguos políticos hablaban sin cesar de las costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que de comercio y de dinero”.¹³³

Dentro de este marco de mutaciones fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *policy*. Sin embargo, para solucionar el dilema de la reforma del Estado no se utilizó un procedimiento cuya aplicación hubiera ofrecido beneficios actuales y futuros: el análisis de implementación. Además de brindar luz sobre los deficitarios del Estado benefactor, tal análisis hubiera iluminado las zonas efectivamente susceptibles de exprivatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una reforma del Estado juiciosa y ponderada, que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países en el futuro. En todo caso, la reforma del Estado como exprivatización de la administración pública, ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.

¹³³ Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, Porrúa, México, 1979, p. 88.

Dicho análisis ofrece consejos sobre las *policies* actuales y futuras con base en la experiencia pasada, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con horizontes futuros inciertos y elevadamente complejos. Ayuda a obtener una concepción proporcional y razonablemente clara de la situación actual, y favorece el pronóstico de los resultados esperables en el mañana. El análisis puede advertir sobre los alcances y riesgos de los programas de alta drasticidad sobre los sectores “paraestatales”, la administración central y los programas sociales, y brinda la evaluación y la experiencia para asumir medidas social y nacionalmente de relevancia como son las relacionadas con la enajenación del patrimonio público, el riesgo de pérdida de calidad de vida de la población y la amenaza de conculcación de las conquistas de las clases trabajadoras.

Los programas de exprivatización aplicados bajo la ideología neoliberal dejaron saldos socialmente lamentables y oprobiosos, como el incremento de la pobreza, así como la proliferación de enfermedades epidémicas, y la emergencia de ingredientes de inestabilidad social, y la desestabilización de las frágiles democracias de los países subdesarrollados.¹³⁴ Después de una década de experimentación, el neoliberalismo propició deliberadamente la concentración de la riqueza y sustrajo a los trabajadores beneficios alcanzados después de muchos años de lucha y sacrificio. Tras el fracaso de los programas de exprivatización, Bernardo Kliksberg detectó sus siete pecados capitales:

1. No limitarse a elevar al máximo los ingresos, crear un clima competitivo;
2. no sustituir los monopolios públicos por los monopolios privados;
3. no vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción;
4. no utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios, amortizar la deuda nacional;
5. no “atiborrar” los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública;
6. no hacer promesas falaces a los trabajadores, readiestrarlos para nuevas tareas; y
7. no recurrir meramente a órdenes de mando, crear un consenso político.¹³⁵

¹³⁴ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1989. Del mismo autor *Pobreza: un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.

¹³⁵ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo será la gerencia pública en la década del 90? Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión”, Documento de la Relatoría

El paradigma decisorio racional

Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en la reforma del Estado, es la perennidad del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisorio. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación (Planning-Programming Budgeting System), desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en los años sesenta.

Hacia finales de esa década, Yehezkel Dror advirtió lo siguiente: “en esencia, estas reformas [de la administración pública en los Estados Unidos] constituyen una invasión en las hechuras de decisiones públicas, por la economía”.¹³⁶ Pero el problema no consiste estrictamente en la intrusión disciplinaria de la economía política, sino en que bajo su perspectiva la asignación de recursos se define y se ciñe a una pura decisión entre alternativas; es decir, su limitación consiste en que se visualiza meramente como un problema económico. No debemos olvidar que la aportación principal del PPBS fue el desarrollo de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Esta aplicación, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente limitativo a la toma de decisiones, debido a que la economía sólo puede aportar elementos parciales a la hechura de *policy*, no una visión de conjunto, ni tampoco contribuye al resto del proceso para favorecer que los resultados esperados coincidan con la intención implícita en tal hechura.

Bajo esta formulación económica, el proceso de gobierno se sigue conociendo en la tradicional concepción de cadena de decisiones con base en la elección entre alternativas. Esto es observable en la obra típica de esta perspectiva, en la cual se declara que “el propósito del análisis de *policy* consiste en ayudar (o en ocasiones influir) al hacedor de decisiones para formular las mejores ante una situación problemática particular”.¹³⁷

General, introduciendo a la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993, p. 18.

¹³⁶Yehezkel Dror, “Policy Analysts: a New Professional Role in Government”, en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3, E.E.UU., 1967, p. 197.

¹³⁷Edward Quade, *Analysis for Public Decisions*, North-Holland, Nueva York, 1983, p. 13.

Operación del modelo racional de *policy*

La construcción operativa del modelo racional de *policy* puede ser entendida bajo la perspectiva de los estudios del conflicto y la disuasión en la Era Nuclear.¹³⁸ Su planteamiento trasciende la idea de la preservación del equilibrio entre dos potencias, pues se basa en lo que se llama el balance del terror y consiste en que la probabilidad de una guerra nuclear amenaza por igual a quien responde el ataque, como a quien lo inicia. Atacar primero no garantiza estar a salvo de una respuesta igual. Dentro de este modelo, la alternativa de una acción significa que el gobierno escoge aquella que maximiza las metas y los objetivos estratégicos. La estrategia es única, como única es la concepción de un gobierno unitario.¹³⁹ El actor es una nación, o el gobierno, concebido como un agente decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, una variedad de opciones y una medida única para hacer la estimación de las consecuencias previsibles en cada opción. La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico, que es enfrentado. En el caso de política exterior, un incentivo procede de las amenazas y oportunidades que ofrece el mercado estratégico internacional para que un Estado actúe. La solución al problema es el resultado que un gobierno ofrece a través de sus representantes, para abordar dicho problema. La acción, como producto de una opción racional en este modelo, está integrada por metas y objetivos que se juzgan preponderantes (la política exterior, la seguridad y los intereses nacionales). También está compuesta por cursos de acción para abordar el problema estratégico, por consecuencias en términos de beneficios y costos inherentes a las metas y objetivos estratégicos; y por la opción como elección racional que maximiza valores, es decir, que favorece el alcance de las metas y los objetivos.

El modelo racional se identifica con el pluralismo como metateoría, con el análisis contextual y de casos como metodología, y con la racionalidad social como criterio de decisión. Su desarrollo en los Estados Unidos ocurrió principalmente durante los gobiernos de John Kennedy y Lyndon Johnson, cuando fueron reclutados los profesionales formados dentro de la economía política. Esto favoreció la implantación del PPBS y su influencia en quienes hacían las *policies*. Pasado el tiempo y una vez que el PPBS fue descartado, su método con base en el análisis costo-beneficio y la evaluación de programas se perpetuó, y tendió a identificarse con el análisis de *policy* por un

¹³⁸ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1980.

¹³⁹ Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis", en *The American Political Science Review*, vol. 43, núm. 3, EE.UU., 1969, pp. 689-718.

traslape. Desde entonces, en este país ha venido disminuyendo la influencia de los matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas, en la hechura de *policy*.¹⁴⁰ En contraste, en los gobiernos de los países subdesarrollados es aún vigente el modelo racional de *policy*, acompañado por el presupuesto por programas, el control de gestión programático y la influencia de quienes portan el conocimiento de sus técnicas de análisis.

Las limitaciones patentes del modelo racional de *policy*, han propiciado el desarrollo de nuevas ventanas de conocimiento que han fortalecido el análisis de *policy*. Uno de los avances más significativos consiste en la diferenciación entre decisión y *policy*.

Decisión y *policy*

El análisis de implementación ha progresado gracias a esa distinción conceptual entre decisión y *policy*, con saldos benéficos para el estudio de los problemas del gobierno. Un pensador ha explicado que “una decisión, en el sentido de la Teoría de las Decisiones, es la elección o juicio realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios «estados de naturaleza» se comprenden razonablemente bien”.¹⁴¹ La elección se realiza dentro de una situación que el decisor confronta “inmediatamente”, tomando como base, desde la situación “presente”, las consecuencias probables de cada curso de acción posible. La palabra decisión, que en griego significa *krisis* (del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar), entraña el sentido de urgencia, de necesidad imperiosa, de crisis. Con frecuencia los administradores públicos realizan sus opciones dentro de condiciones propias de la teoría de las decisiones, y estas condiciones deben ser diferenciadas de las que son propias de la hechura de *policy*, porque estas últimas son más complejas y no se identifican con decisiones singulares ni con cadenas de decisiones.

Otro razonamiento sobre las diferencias entre *policy* y decisión entraña que la primera tiene un carácter más amplio que las reglas y regulaciones administradas dentro de los gobiernos. Como la decisión, una *policy* puede consistir en hacer nada y como inacción evitar que se liberen recursos. Hay que recordar que *policy* no se define por sí misma, pues constituye una ca-

¹⁴⁰ David Garson, “De la ciencia de políticas al análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1986), pp. 159-172.

¹⁴¹ Giandomenico Majone, “Los usos del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), p. 346.

tegoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista. “Una política puede considerarse, en última instancia, como curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y cómo tal curso puede ser percibido por el analista en cuestión.”¹⁴² Las *policies* existen por la interrogación sobre los fenómenos políticos, no por intuición. También hay no-*policies*, como hay no-decisiones, pero la diferencia es que mientras en la lógica de la toma de decisiones las no-decisiones son tratadas como todas las decisiones, y por lo tanto, hay una simetría perfecta entre todas las decisiones alternativas permisibles y la decisión de no hacer nada; en la hechura de *policy*, la no-*policy* tiene un significado especial para el analista. Esto ocurre porque, de acuerdo con esta idea, *policy* es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente. La no-*policy* significa que hay una falta de coherencia interna en la secuencia del acontecimiento estudiado, de modo que no ofrece un patrón significativo. Una vez puestas en marcha, las *policies* adquieren vida social, se convierten en doctrinas, y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado.

Dentro de la literatura del análisis de *policy*, otros pensadores sugieren la inacción del gobierno como una *policy*. Una de las definiciones usuales bajo esta concepción, enuncia que “*policy* pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer”.¹⁴³ Sobre esta línea, un autor sugiere que las “*policies* públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales”.¹⁴⁴

La moderna literatura de implementación ha inspirado una revisión de la Teoría de las Decisiones e incluso una nueva lectura de uno de sus fundadores: Chester Barnard. El célebre administrativista se refería más a no-*policies* que a no-decisiones, de acuerdo con una relectura del siguiente pasaje: “el arte fino de la decisión ejecutiva consiste en no decidir cuestiones que son pertinentes sólo ahora, en no decidir prematuramente, en no hacer decisiones que no puedan ser hechas efectivas, y en no hacer decisiones que otros podían hacer.”¹⁴⁵ Hoy en día, se sabe que las *policies* tienen características propias que están ausentes en las decisiones, principalmente las cuali-

¹⁴² Hugh Heclo, “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Sciences*, núm. 2, Reino Unido, 1973, p. 84.

¹⁴³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984, p. 1.

¹⁴⁴ William Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, pp. 46-47.

¹⁴⁵ Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 194. Hay que recalcar que Barnard deseó enfatizar este pasaje, pues fue impreso en cursivas.

dades de deliberación, permanencia relativa y desarrollo doctrinal posible. La *policy* es el resultado de la acción humana, no de su designio.

El estudio de implementación ha revalorado el papel de comunicación en las organizaciones, que contribuye también a la distinción entre *policy* y decisión, porque el decisor, de acuerdo con la Teoría de la Decisión, se comporta como su único juez y ejecutor. Esto es inexacto, incluso en las organizaciones más centralizadas donde no existen decisores singulares. Una decisión singular exige la explicación y la persuasión para obtener la aceptación de otros, y por consiguiente, es menester la preparación de argumentos distintos a las razones subjetivas que dieron origen a la decisión singular, toda vez que deben ser aptos para la comunicación interpersonal y la particularidad del auditorio. La posdecisión, que es irrelevante para la lógica de la Teoría de las Decisiones, es parte de la implementación de *policy*, y por lo tanto, sus hacedores reclaman no sólo el recurso de los análisis prospectivos, sino también retrospectivos.¹⁴⁶

A pesar del desarrollo de la *policy* como diversa de la decisión, con los saldos favorables al análisis de los problemas del gobierno, no se puede decir que el modelo racional ha fenecido. De hecho continúa vivo y actualmente ha tomado nuevos bríos, principalmente a través de la opción pública (*public choice*), que se ha constituido como el sistema vertebral del nuevo manejo público. Más adelante abordaremos este asunto.

Origen de la categoría manejo público

El manejo público es nuevamente un gran foco de interés teórico y práctico. Aunque su estudio es cultivado en países anglófonos, especialmente en los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y Australia, su influencia abraza otras naciones. La mayoría de las revistas y libros abordan el tema actualmente, y también se puede decir que el manejo público es un tema de moda.

Sin embargo, el manejo público contemporáneo tiene escasa relación con el manejo público que se ha cultivado de antaño en aquellos países. Este último constituye un enfoque diferente del manejo público referido, que se ha denominado “nuevo manejo público”. Incluso, el neo-manejo público no tiene ninguna relación con la administración pública tal como ha sido estudiada en el pasado y en el presente, porque el nuevo manejo público derivó de la privatización en general y del neoliberalismo, y ciertamente está inspirado de manera directa en la opción pública y el romanticismo antiburocrático vienés.

¹⁴⁶ Majone, *op. cit.*

Más bien se trata del *manejo privado de lo público*, y más precisamente: la *endoprivatización*.

Notas semánticas sobre el manejo público

La cultura anglosajona está muy distante de la cultura iberoamericana. Esto dificulta la traducción de palabras tales como *management* e imposibilita su uso adecuado, tal como se constata en el título del libro *La revolución de los directores* (*The Managerial Revolution*) de Burnham, que fue vertida al español por Atanasio Sánchez. En su entender, “nuestro idioma no posee términos que correspondan estrictamente a los de *management*, *managers* (...) empleados por el autor”.¹⁴⁷

Nosotros usamos la voz inglesa *management* en su traslado más literal al español: *manejo*, porque es el que tiene mayor rigor conceptual. Ramón Álvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, la tituló: *Principios del manejo científico*. En efecto, en la cultura administrativa iberoamericana la palabra *manejo* ha tenido un significado gestor, y de tal modo se evidencia en el primer libro sobre ciencia de la administración pública escrito en la Lengua de Cervantes. Su autor, Florentino González, natural de Colombia, explicó en 1840 que “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para *manejarlos*”.¹⁴⁸ Igualmente, dicho autor creía que hay negocios que pueden ser “*manejados*” por la administración de la nación, o por una de sus partes constitutivas. Entre los primeros se encuentran las relaciones exteriores, lo interior, la hacienda y la defensa. Entre los segundos solamente tienen cabida los intereses colectivos que atañen a una porción del país.

En el siglo XVIII, la voz *management* (o *managery*) ya había madurado en el Reino Unido hacia la connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage a horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración.¹⁴⁹ Hacia finales del siglo señalado, *management* se traducía al español como *manejo* o *administración*, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos.¹⁵⁰ De manera similar, a mediados

¹⁴⁷ James Burnham, *La revolución de los directores*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1967, p. 108.

¹⁴⁸ Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, 1994 (1840), pp. 75-76.

¹⁴⁹ Adam Littleton, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723, 5a. ed.

¹⁵⁰ Joseph Baret, *Dictionary English and Spanish*, 2 t., Printed for Piestre and Delamolliere, Londres, 1786, t. I, p. 247.

de esa centuria, en francés se traducía como *ménagement*, *gouverner* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*.¹⁵¹ Según las fuentes citadas, mientras que en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración.

Hoy en día, *management* suele ser traducida al español como gerencia, lo cual constituye una solución conceptual adecuada, aunque semánticamente se puedan expresar legítimas reservas. En esta obra también se usa gerencia como sinónimo de manejo.

En esta sección estudiaremos al manejo público tal como ha sido desarrollado en la teoría de la administración pública estadounidense entre los años treinta y cincuenta. Durante estas tres décadas, los académicos estadounidenses definieron el alcance y campo del manejo público como elemento central de la administración pública de su país. Dicho sea de paso, esos años fueron los más brillantes del pensamiento administrativo en los Estados Unidos hasta nuestros días.

Nacimiento del concepto de manejo público

La categoría *manejo* fue conceptuada primigeniamente dentro del emergente estudio de la administración pública estadounidense, y él constituirá una de sus venas más nutritivas. La voz manejo comenzó a ser usada dentro de la más pura tradición anglo-americana, utilizándose como una alternativa a la tradición jurídica representada por la obra de Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby. El progenitor intelectual del término es Leonard White, autor del primer texto en la materia dentro de los Estados Unidos. En efecto, en su obra *Introducción al estudio de la administración pública*, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública, pues asumió que debe descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley; además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.¹⁵² Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la *organización*, el *personal*, las *finanzas* y el *control*, que constituyeron la división original de las materias del manejo.

White estuvo inspirado en el estudioso británico Oliver Sheldon, quien ya visualizaba la profesionalización del manejo. En efecto, la cita escogida por White es sumamente ilustrativa:

¹⁵¹ A. Boyer, *Dictionnaire Royal Francais-Anglais et Anglais-Francais*, Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire, 1756, p. 358.

¹⁵² Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., Nueva York, 1926, pp. VII-VIII. Cursivas de Omar Guerrero.

El *management* se ha convertido gradualmente en una profesión. Sus tareas han aumentado en dificultad, responsabilidad y complejidad, y hoy en día abarca todas las ciencias, desde la química y la mecánica hasta la psicología y la medicina. Por tanto, demanda a su servicio hombres y mujeres de tacto e ideales, con las mayores cualificaciones científicas, y con una fuerte capacidad para la organización y la dirección. Está empleando a abogados y doctores, contables y artistas, y al dirigir sus profesiones, está formando una profesión suprema de por sí, con todas las implicaciones consecuentes a esta línea evolutiva, de patrones, de cualificaciones, de aprendizaje y de técnica.¹⁵³

El pensador administrativo estadounidense declaró que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su faz *manejarial*, pues ella relata la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, tales como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Bajo estas ideas, White describió a la “administración pública como el *manejo* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”.¹⁵⁴ Por consiguiente, el objetivo de la administración pública es el uso más eficiente de los recursos a disposición de los servidores civiles. Tales recursos incluyen edificios públicos, equipamiento material y maquinaria, pero principalmente el trabajo de los seres humanos. La administración pública, como cualquier administración, conserva la energía y los materiales, y busca un buen aprovechamiento de los bienes públicos. En 1930, White refrendó la definición anterior, cuando señaló que la “administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia del *manejo* aplicado a los negocios del Estado”.¹⁵⁵

En la teoría de la administración pública de Leonard White domina el criterio de eficiencia; luego entonces, aquélla es “ejecución de los negocios públicos”.¹⁵⁶ Sus metas son la mayor capacidad de expedición del despacho de los negocios, así como un más económico y completo desempeño de los programas públicos. Sin embargo, piensa que junto al criterio de eficiencia, el Estado también tiene objetivos políticos y sociales, tales como la protección

¹⁵³ Oliver Sheldon, *La filosofía del management*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1986 (1923), p. 41. La cita de White, *op. cit.*, está en la p. 1.

¹⁵⁴ White, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁵ Leonard White, “Public Administration”, en *Encyclopaedia of Social Sciences*, EE.UU., 1930, p. 440. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁵⁶ White, *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 4.

de los derechos privados, el desarrollo de la vida cívica, la responsabilidad colectiva, las respuestas a la opinión pública, el mantenimiento del orden y la provisión de un mínimo de bienestar social. Estas conspicuas responsabilidades marcan la diferencia entre la administración pública y la administración privada.

White desarrolló el modelo típico de la administración pública bajo la perspectiva manejarial genuina, que está dotada con bases políticas. Tal como lo constató un autor, “en varias ediciones de su texto [*Introducción al estudio de la administración pública*], en estudios especializados, y en historias de la administración pública en los Estados Unidos, el profesor White conviene con las relaciones de los procesos y problemas políticos y maneja-riales”.¹⁵⁷

Uso del concepto de manejo público

El manejo ha sido una parte sustancial tanto de la vida administrativa estadounidense, como de su teoría de la administración pública; pero no es todo: aunque el *manejarialismo* no ha sido siempre el enfoque dominante, sí es uno de los más representativos.

Desde la obra de Leonard White, el manejo ha estado presente en la mayoría de los grandes pensadores, aun en politólogos tan afamados como Charles Merriam. Él creía que el enfoque manejarial, al que también llamó *enfoque procedimental*, “trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control”.¹⁵⁸ Hacia la década de los cuarenta se desarrollaron los estudios sobre el manejo de los sectores privado y público, incluso con homologaciones, pero sin posibles transferencias de uno hacia el otro. Desde entonces, Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como en otras organizaciones humanas. En su entender, “es claro que el *manejo* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, con respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento”.¹⁵⁹

¹⁵⁷Thomas Davy, “Public Administration as a Field of Study in the United States”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. xxviii, núm. 1, Bélgica, 1962, p. 73.

¹⁵⁸Charles Merriam, “The Development of Theory for Administration”, en *Advancement Management Journal*, núm. 5, EE.UU., 1940, p. 130.

¹⁵⁹*Ibidem*, p. 133.

Dentro de la década señalada, había estudiosos que razonaban que el manejo público aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal; por consiguiente, era necesario un “manejo creativo” a través del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, “el manejo creativo involucra la extensión de la idea de administración, como un proceso educativo de relaciones dentro de la organización administrativa”.¹⁶⁰ El manejador debe actuar en el doble nuevo papel de profesor y de aprendiz. El manejo creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador; el manejo no es sugestión ni manipulación, sino “ingeniería del consenso” como la creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la estructura administrativa.

Diferencia con los negocios privados

Leonard White creía que la historia estadounidense muestra una extraordinaria diferencia entre la administración pública y la administración de los negocios privados. Los negocios tienen fuertes incentivos en la ganancia, y son impelidos por la competencia y el mejoramiento constante. Por lo cual, la ganancia es una prueba inteligible para evaluar el éxito de la empresa privada. El manejo en administración pública es diferente del manejo privado, porque el gobierno no tiene incentivos de ganancia como un punto de vista colectivo ni como perspectiva individual. Tampoco el gobierno tiene incentivos de competencia.

El gobierno regula, prohíbe y persigue, porque opera dentro de una atmósfera social hostil y antagónica. “En los grandes reinos de la acción social, la compulsión es necesaria.”¹⁶¹ Pero el uso de la violencia está controlado por organizaciones públicas y por “frenos y contrapesos”. En contraste con la administración pública, Marshall Dimock creía que la “administración de negocios es esencialmente dictatorial, o una monarquía”.¹⁶² Por consiguiente, la unidad del manejo, esto es, una cabeza reconocida de la organización, es fácilmente establecible en una firma privada, pero no en un gobierno confinado en una estructura democrática de división de poderes. La unidad de

¹⁶⁰ Egbert Wengert, “Public Administration”, en *The American Political Science Review*, vol. 36, EE.UU., 1942, p. 320.

¹⁶¹ Marshall Dimock, “The Study of Administration”, en *The American Political Science Review*, vol. 31, EE.UU., 1937, p. 38.

¹⁶² *Ibidem*, p. 35.

manejo significa planeación, sincronización, control, liderazgo efectivo y espíritu de cuerpo.

Del mismo modo que Dimock, otro académico pensaba que la administración pública tiene un manejo propio e inherente; y razonó que no es fácil aplicar los principios de la administración privada a la administración pública. Incluso, sostuvo que la administración de negocios se aproxima más cercanamente a los métodos de la administración del ejército, porque ambas usan procedimientos coercitivos, en tanto que la administración pública usa métodos no-coercitivos. Tanto en el ejército como en la administración privada, la organización es un límite principal para los individuos: “ellos no son llamados a contribuir como individuos a una acción voluntaria, sino más bien son sometidos a sus responsabilidades.”¹⁶³

Aunque White propuso un modelo manejarial de la administración pública, minimizando deliberadamente sus aspectos jurídicos, creía que el gobierno estaba constreñido a una observancia rígida del “principio de consistencia”, que sí puede ser ignorado por las firmas privadas. Ese principio declara que existe una relación razonable entre decisiones de clase diferente, independientemente si ésta es una cuestión de grado.¹⁶⁴ Por ejemplo, este principio enuncia que el gobierno debe mantener condiciones de empleo, que sean razonablemente seguras para los trabajadores. Igualmente, la administración pública está sujeta a algún grado de responsabilidad, que es mucho más rígida que la de las compañías privadas. Cuando Leonard White abordó la palabra “administración pública” en la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*, explicó que ella también es “una rama de la ciencia política”.¹⁶⁵

El enfoque manejarial de la administración pública ha sido importante en los Estados Unidos desde la obra de White, pero no lo fue antes. Tal como él lo explicó, su obra fue una opción al enfoque jurídico representado por Wilson, Goodnow y Willoughby. Pero a pesar de la fuerte irrupción del manejarialismo, William Willoughby, un conspicuo politólogo y jurista, tuvo gran crédito como académico del campo de la administración pública.

Bases políticas del manejo público

Desde la aparición del libro de Leonard White en 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado oscilando entre el manejarialismo y la ciencia política, tal como es observable en la obra de Luther Gulick.

¹⁶³Wengert, *op. cit.*, p. 320.

¹⁶⁴White cita a Josiah Stamp, “The Contrasts between the Administration of Business and Public Affairs”, en *Journal of Public Administration*, vol. 1, 1923, pp. 158-171.

¹⁶⁵White, “Public Administration”, p. 440.

Él afirmó que “las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y *manejo* de servicios –todos ellos juntos son administración pública–”.¹⁶⁶ De manera similar, Marshall Dimock argumentaba que la “administración pública incluye los problemas, poderes, organización, y métodos del *manejo* de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales”.¹⁶⁷ Dimock explicó que, cuando hablamos acerca de la administración pública, ello concierne al manejo pues se refiere a los métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina y despacho, y relaciones públicas.

Posteriormente, Dimock continuó creyendo que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadiendo a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *policies* principales están determinadas por el manejo, “pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho y la *policy*”.¹⁶⁸ Dimock creía que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le incumbe solamente la eficiencia.

William Willoughby fue también un gran promotor del manejarialismo, aunque no usó mucho la palabra manejo. Fue un prominente académico que creía que la administración pública y la administración privada tienen las mismas bases. También pensaba que la eficiencia es primordial para los negocios y el gobierno. Argumentó que el campo de la administración pública debe ser definido a través del diferenciar la ejecución y administración. Esta diferencia es muy importante para entender la idea de manejo conceptuada por Willoughby, porque sirve de base para separar a la dirección entendida como la conducción, supervisión y control de las operaciones de la organización; y la administración, definida como la realización de las operaciones mismas.¹⁶⁹

Sin embargo, la diferencia crucial es la existente entre las actividades funcionales y actividades institucionales, porque ella explica la materia de la ciencia de la administración pública y la sustancia del manejo, aunque Willoughby no lo explicita así. Él habla acerca de las actividades institucionales

¹⁶⁶ Luther Gulick, “Politics, Administration and «The New Deal»”, en *The Annals of American of Political and Social Sciences*, núm. 169, EE.UU., 1933, p. 60. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁶⁷ Marshall Dimock, “The Meaning and Scope of Public Administration”, en John Gaus *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1967 (1937), p. 9. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁶⁸ Dimock, “The Study of Administration”, pp. 31-32.

¹⁶⁹ W.F. Willoughby, “The Science of Public Administration”, en John Mathews y James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1937, p. 43.

como “aquellas que tienen como propósito el mantenimiento de la institución misma”, y consisten en la seguridad, mantenimiento de la planta física, reclutamiento de personal, redacción de informes y gestión de los fondos.¹⁷⁰

Las actividades funcionales, por su parte, “consisten en aquellas que tienen como propósito la realización directa del trabajo por el cual una empresa es mantenida y operada”.¹⁷¹ Estas actividades son de una variedad infinita y tienen poco en común con otras. En contraste, las actividades institucionales son del mismo carácter y hacen posible que los problemas involucrados en su realización puedan constituir una materia específica: la ciencia de la administración pública, fundamentada en principios generales. Estos principios son seis materias de administración, válidos tanto para la administración pública como para la privada:

1. Problemas de administración general
2. Problemas de organización
3. Problemas de materiales
4. Problemas de personal
5. Problemas de procedimiento
6. Problemas de finanzas.

En resumen: cuando Willoughby trata con los seis principios de las actividades institucionales, él se refiere al manejo sin la voz manejo. Pero fiel a sus ideas, propuso que como en toda organización en la administración pública debería haber un “manejador general”, como cabeza responsable. Gracias al *Acta de Presupuesto y Contabilidad* de 1921, el Presidente de los Estados Unidos comenzó a desempeñar el papel de manejador general. El *Acta* “confirió al Presidente muchos poderes pertenecientes a un manejador general”, y como tal, el Jefe del Ejecutivo desempeña los deberes de dirección, supervisión y control de la administración pública.¹⁷²

Para Willoughby, las actividades institucionales son la esencia de la administración pública –y de cualquier organización administrativa–. La ciencia de la administración pública estadounidense es la ciencia del manejador general: “es evidente desde el breve análisis precedente sobre el problema de administración general, es deseable en alto grado que puedan ser un objeto de estudio científico para los propósitos de determinar precisamente el estatuto, poderes y responsabilidades del manejador general.”¹⁷³

¹⁷⁰*Ibidem*, pp. 43-44.

¹⁷¹*Ibidem*, p. 43.

¹⁷²*Ibidem*, pp. 49-50.

¹⁷³*Ibidem*, p. 51.

Pero la perspectiva acerca del Jefe de la Rama Ejecutiva como manejador general no fue generalmente aceptada, porque tampoco se admitió separar a la ejecución y la administración. El Comité Presidencial de Manejo Administrativo optó por otra fórmula: pensó que el manejo administrativo involucra la “organización para el desempeño de los deberes impuestos al Presidente, en el ejercicio del Poder Ejecutivo”.¹⁷⁴

En los Estados Unidos incluso ha habido autores que, como John Millet, creyeron que la administración concierne a las tres ramas del gobierno, porque todas ellas tienen relación con la administración, pero de diferentes formas. Millet fue precedido por Paul Appleby, quien desde finales de los cuarenta concibió al manejo como un nexo entre *policy* y administración. La función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *policy*. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. Appleby explicó que la “administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* (...) «manejo» involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*”.¹⁷⁵

Millet, por su parte, razonó que la sustancia de la administración pública es la *policy* y la acción pública, en una amplia variedad de campos de *esfuerzo*. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública y otros más; pero “yo podría ir casi infinitamente”.¹⁷⁶ El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno, “a falta de mejor término”, es el “manejo”.

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está constituida con la sustancia particular del campo de *esfuerzo*, y esta sustancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo, y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. El manejo puede ser observado en muchos diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero “existen elementos comunes de un concepto de manejo como la guía de toda la administración pública”.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Citado por Millet, *op cit.*, p. 182.

¹⁷⁵ Paul Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949, pp. 6-7.

¹⁷⁶ Millet, *op. cit.*, p. 185.

¹⁷⁷ *Idem.*

Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional del politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

Dentro de esta tradición, el desarrollo del manejo tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública estadounidense. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White, definió a la administración pública de dos modos:

1. La administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno;
2. la administración pública es el arte y la ciencia del manejo, aplicado a los asuntos del Estado”.¹⁷⁸

Waldo identifica al manejo como un propósito racional con orientación de fines, y de este modo, lo define como “la acción intencionada para lograr una cooperación racional en un sistema administrativo”.¹⁷⁹ La aportación central al estudio del manejo, es la idea de acción intentando lograr un hecho administrativo real, para con ello evitar la antigua identificación del manejo con la dirección y el control, y superar así su enclaustramiento conceptual. Definido de tal forma, el manejo es colocado no solamente en el ámbito de las meras intenciones, para ser situado en el territorio de la efectividad de las acciones.

Posdcors: La biblia del manejo

Tal como se ha podido apreciar, la voz manejo público siempre ha sido utilizada dentro de la teoría estadounidense de la administración pública. Empero, hay un relevante autor que omitió deliberadamente su uso: Luther Gulick.

Él creía que la clave en la organización de la administración, tanto pública como privada, es la institucionalización de las funciones ejecutivas. Si el Jefe del Ejecutivo escribe sus cartas, entonces debe tener una secretaria privada: ella es parte de su cargo y lo asiste haciendo parte de su trabajo. La secretaria privada es una subdivisión del ejecutivo mismo. De manera similar, pueden ser organizadas otras formas del trabajo de la rama ejecutiva. La clave hay que buscarla en la naturaleza del trabajo del Jefe del Ejecutivo.

¹⁷⁸ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955), p. 2. Este libro, que fue preparado en la Universidad de Boionia cuando su autor realizó allí un año sabático, ha tenido una diversidad de traducciones que comprenden al español y el portugués, y sin duda es uno de los trabajos que más han obrado a favor de la respetabilidad y el crédito intelectual del pensamiento administrativo estadounidense. Véase la bibliografía.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 7.

Dicho autor se propuso ofrecer una respuesta a lo que hace el ejecutivo, no buscándola en la administración ni en el manejo, sino en el POSDCORB. ¿Por qué? “Porque «administración» y «manejo» han perdido todo su contenido”.¹⁸⁰ POSDCORB está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo:

Planeación: la formulación en términos generales, qué cosas son las que se harán y los métodos como se harán para obtener los propósitos de la empresa.

Organización: creación de una estructura de autoridad formal a través de la cual se arreglan las subdivisiones, y se definen y coordinan hacia los objetivos definidos.

Personal: la función general de personal destinada a reclutar y formar al personal, y mantener un adecuado ambiente de trabajo.

Dirección: la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, y servir como liderazgo de la empresa.

Coordinación: la importante responsabilidad de interrelacionar las partes del trabajo.

Información: esto es, notificar a quien debe estarlo a través de estadísticas, investigaciones e inspección.

Presupuestación: todo lo relacionado con el presupuesto en forma de planeación fiscal, contabilidad y control.¹⁸¹

Gulick fue inspirado por Henri Fayol, quien no usó la voz manejo sino la de administración; Fayol tampoco usó la palabra “gerencia” –como se consigna en las traducciones al español– sino “gobierno”. El autor francés explicó en la versión francesa de su obra, que era muy importante no confundir la administración con el gobierno, pero no mencionó a la gerencia: la función del gobierno es conducir a la empresa y asegurar la marcha de sus seis funciones (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y, de administración).¹⁸²

Como Willoughby, Luther Gulick explicó en 1937, que era inusual que el gobierno estadounidense no tuviera una filosofía administrativa similar al POSDCORB –o manejo, de acuerdo con el primer autor y otros muchos de sus colegas–. Incluso, funciones como la planeación, el personal, la información y el presupuesto, eran desempeñadas por diferentes entidades gubernamentales,

¹⁸⁰ Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization”, en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937), pp. 3-45.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 13.

¹⁸² Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, París, 1931 (1916), pp. 13-14.

como el Comité Nacional de Recursos, la Comisión del Servicio Civil, el Consejo Nacional de Emergencia, la Junta Central de Estadísticas y la Oficina de Presupuesto. Aunque estas funciones yacían en las manos presidenciales, su conducción estaba indiferenciada porque no se había institucionalizado. “En vista del hecho de que la labor del Presidente como jefe del Ejecutivo es POSDCORB, la institucionalización mayormente debe ser la de permitir tomar cualquiera de estas funciones ahora fuera de su cargo.”¹⁸³

Las ideas de Gulick fueron trascendentales, porque fue un miembro conspicuo del Comité Presidencial de Manejo Administrativo. El Informe del Comité de 1937 constituyó el clímax del manejarialismo en los Estados Unidos. La aportación de Gulick al Informe fue un documento posteriormente publicado como artículo, cuyo título es “La Teoría de la Organización como un Problema Técnico”, aquí referido. Gulick también fue Presidente del Instituto de Administración Pública.¹⁸⁴

A partir de los años sesenta, las materias tratadas por los pensadores estadounidenses dejaron de centrarse en el manejo y se extendieron a otros campos del saber administrativo, tales como la “crisis” de identidad de la administración pública y la “nueva” administración pública, aunque se continuó cultivando la eterna discusión acerca de la dicotomía política-administración. Asimismo, la irrupción de las ciencias de *policy* afectaron enormemente el estudio de la administración pública desde 1951; en los ochenta y noventa ha dominado la implementación y ha emergido la teoría de la terminación de la organización administrativa.

Por cuanto al Reino Unido, F.F. Ridley nos hace saber que allí era vigente el subdesarrollo académico de la administración pública,¹⁸⁵ a pesar de que en su seno han laborado activamente W.H. Moreland y E.N. Gladden.

El manejo público en el Reino Unido

En el Reino Unido, la teoría de la administración pública ha tendido a relacionarse gradualmente tanto con las concepciones europeas continentales, como con las angloamericanas. El padre de la disciplina en ese país, W.H. Moreland, desde 1921 trataba con categorías tales como política, *policy* y administración pública, pero no con la de manejo.¹⁸⁶ Tampoco otros conspicuos

¹⁸³ *Ibidem*, p. 14.

¹⁸⁴ Millet, *op. cit.*, pp. 174-175.

¹⁸⁵ F.F. Ridley, “Public Administration: Cause for Discontent”, en *Public Administration*, Londres, 1972, vol. 50, pp. 65-70.

¹⁸⁶ W.H. Moreland, “The Science of Public Administration”, en *Quarterly Review*, vol. 235, Reino Unido, 1921, p. 414.

practicantes y académicos como Lord Haldane, Graham Wallas y William Beveridge la usaron, pues como genuinos representantes de la era que corre entre 1900 y 1939, ellos prefirieron la categoría *administración*.

Ciertamente existía una diferencia central entre el Reino Unido y los Estados Unidos, basada en el uso de los vocablos manejo y administración; pues “una clara diferencia entre las ideas de administración británicas y estadounidenses, 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”.¹⁸⁷ Para los británicos 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.¹⁸⁸

La noción de manejo fue variando gradualmente en el Reino Unido, de modo que E.N. Gladden trabajó centralmente el concepto en su definición de administración pública. En su obra más célebre, publicada en 1945, definió a la administración pública “para significar el *manejo* de los asuntos por cuerpos públicos” (...) “la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno”.¹⁸⁹ En un libro posterior sobre esta misma línea, explicó que “la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o *manejo* de los asuntos públicos”.¹⁹⁰

El manejo público continuó siendo abordado por los académicos británicos al comienzo de los setenta. R.G.S. Brown publicó en 1971 su libro *El proceso administrativo en Gran Bretaña* (*The Administrative Process in Britain*), cuyo capítulo doce, titulado “Management”, trata el manejo con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D.R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983.¹⁹¹

Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica británica, que conserva el concepto de manejo sobre sus fundamentos originales. La palabra manejo ha constituido un campo no sólo de interés académ-

¹⁸⁷ Marshall Dimock, *Introduction*, Thomas Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978, p. xvi.

¹⁸⁸ *Idem*.

¹⁸⁹ E.N. Gladden, *An Introduction of Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966 (1945), p. 12.

¹⁹⁰ E.N. Gladden, *Approach to Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966, p. 14.

¹⁹¹ R.G.S. Brown y D.R. Steel, *The Administrative Process in Britain*, Methuen and Co., Londres, 1979.

mico, sino de las reformas de la administración pública y del servicio civil, tal como es patente en el célebre Informe de la Comisión Fulton (1965-1968) y en especial en su Comité de Consultoría en Manejo. De acuerdo con este trascendental documento, el manejo consiste “en la formulación y operación de la *policy* de la empresa”, y está integrado por cuatro tareas atribuidas al servicio civil: formulación de *policy* bajo discreción política; establecimiento de la organización para la implementación de *policy*; operación de la organización administrativa; y responsabilidad ante el Parlamento y el público.¹⁹²

Los manejadores son parte del alto servicio civil británico y tienen a su cargo la organización, dirección, planeación del avance del trabajo administrativo, establecimiento de estándares de desempeño y la medida de resultados. Igualmente, revisan los procedimientos y cuantifican diferentes cursos de acción de la administración pública.

También el Comité Fulton desarrolló la categoría de *responsabilidad manejarial*, y al efecto estableció unidades con este carácter dentro de los departamentos administrativos con la finalidad de medir los resultados en función de costos institucionales y aquilatar así el desempeño de las responsabilidades individuales. Ambos autores juzgan que en grandes sectores del gobierno no es apropiada la introducción de métodos cuantitativos para la evaluación de desempeño, sino más bien la técnica de “manejo por objetivos” para incrementar la eficiencia manejarial. A través de esta técnica, los integrantes de una unidad administrativa acuerdan el programa de trabajo bajo el mando de su titular, y establecen prioridades y lineamientos. Esta técnica también facilita que cada integrante de la unidad conozca sus responsabilidades y el alcance de su autoridad, pues al efecto se establece un monitoreo continuo de su desempeño.¹⁹³

¹⁹² *Ibidem*, p. 295.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 301.