

CAPÍTULO 4

Los ancestros intelectuales de la “nueva” gerencia pública

A PESAR de llevar igual nombre y primer apellido: manejo público, e inspirar la idea de una relación filial, entre el manejo público y el *nuevo* manejo público no existen lazos de familiaridad. Más bien, se trata de una homonimia que de una vinculación académica consanguínea, sobre todo porque el vástago así lo ha deseado para patentizar su verdadera paternidad: la economía manchesteriana.

Para hacerse notar con nitidez frente al manejo público, los promotores del nuevo paradigma de gestión pública lo llamaron “*nuevo*” *manejo público* (“*New*” *Public Management*). Entraña los restos de la corriente de promotores del ideario de la privatización en general, cuyo objeto es proseguir la estrategia neoliberal, pero ahora encaminada no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado, sino de su interior. Una vez explotada al máximo la exoprivatización de las actividades estatales, ahora se prosigue con la *endoprivatización* de su gestión interna. Antaño se privatizó lo *qué* hacía; ahora *cómo* lo hace.

El neomanejo público tiene tres ingredientes sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exoprivatización del thatcherismo y la “reaganmanía”, hoy en día tamizados con la “reinención” del gobierno bajo la égida clintoniana. El segundo constituye el entramado doctrinario cuyo tronco central es la economía neoclásica en general. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (*public choice*) y el *romanticismo antiadministrativo*.

Pero en el fondo, el nuevo manejo público entraña la añeja concepción anglosajona acerca de la superioridad privada sobre lo público, hoy en día aderezada con nueva terminología y técnicas manejariales novedosas.

En años recientes, la influencia de la privatización ha producido una nueva visión sobre la administración pública. Pero tal visión es exógena a dicha administración, proviene de fuentes diversas a la administración pública. Por ello el nuevo manejo público no propone que la administración pública sea similar a la administración privada, como se había venido sosteniendo de antiguo por una cauda de académicos de los negocios privados,

sino que la gestión del gobierno sea invadida y conquistada por el espíritu empresarial privado. El nuevo manejo público se ha explayado como la segunda fase de la privatización en los tiempos actuales; es, brevemente hablando, la endoprivatización de la administración pública.

El umbral del “nuevo” manejo público

En 1856, el pensador político francés Alejandro de Tocqueville refirió que aquellos países donde la administración pública había alcanzado una gran madurez y organización, constituía un escenario de la vida nacional.¹⁹⁴ A través de dicha administración se podían apreciar las ideas, anhelos, deseos y pesares del ciudadano. Incluso, cuando analizó el proceso revolucionario que abolió al absolutismo, Tocqueville destacó el extraordinario entremetimiento de la vida social y las costumbres administrativas. Esta imagen de la administración pública tan propia de la Francia de sus días, es también aplicable a Alemania, Italia, España y aun a muchos países iberoamericanos.

Tales palabras significan, sencillamente, que la administración pública está preñada con las semillas de la vida social y es consonante con la tradición, la historia y el genio de cada pueblo, y que en cada uno de ellos su influjo es diverso. Ocurre que en los Estados Unidos la administración pública no ha jugado un papel similar al de los países señalados, tal como es observable en la prédica fundamentalista de la biblia de la economía neoclásica: *Libertad de elegir*, de Milton y Rose Friedman.

En efecto, en contraste con la Europa continental y los pueblos iberoamericanos, los angloamericanos han labrado una cultura extraordinariamente peculiar y altamente fructuosa para ellos como pueblo.¹⁹⁵ Los Friedman cuentan una antigua historia, en la cual los inmigrantes que arribaron durante la infancia de los Estados Unidos, no encontraron nada hecho y enfrentaron una vida difícil a la cual vencieron gracias a que disfrutaban de libertad y oportunidad para desenvolver su talento. La historia de este pueblo constituye una gesta exitosa que refleja la aplicación de los ideales económicos de Adam Smith y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.

La llave de esta capacidad implementadora consiste en la aplicación de la tesis de Smith, por cuanto que todo intercambio voluntario genera beneficio para las partes; y haber hecho realidad al apotegma libertario jeffersoniano

¹⁹⁴ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 15 y 97-108.

¹⁹⁵ Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993 (1979), p. 15.

referente a que en los Estados Unidos cada individuo tiene el derecho de satisfacer sus propios intereses. Fue, pues, una mezcla feliz donde “la libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí, sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejercerá el poder político”.¹⁹⁶ Además, los pioneros no encontraron vestigios de clase ni de estatus, ni prohibiciones estatales, siendo un terreno muy ancho para su iniciativa.

Habiendo la libertad económica acotado de tal modo al poder público, el Estado solamente juega el papel de un árbitro que impide que los particulares se desgarran entre sí dentro del terreno de la competencia, y cada vez que el Estado extienda sus brazos de intervención destruirá la prosperidad estadounidense edificada a través del libre mercado.

La interacción social ha sido confiada al sistema de precios, que no requiere de dirección centralizada, haciendo que los individuos cooperen sólo momentáneamente, para dejarlos luego en absoluta libertad de atender sus asuntos privados. Este acto que vincula a dos personas, multiplicado por millones, explica el secreto de la sociedad mercantil angloamericana.¹⁹⁷

Un pueblo formado bajo estas condiciones ha desarrollado un Estado consonante con ellas, e incluso se le concibe como una más de las formas de cooperación voluntaria, aunque matizado por la peculiaridad de estar sustentado en el uso de la fuerza. Adam Smith restringió al Estado a solamente encarar el desempeño de los negocios interiores y exteriores, y de la justicia; así como el sostenimiento de las obras públicas y algunos establecimientos igualmente públicos; no sin antes advertir que no debería realizar actividades reservadas a la iniciativa de los particulares, a las cuales solamente debía estimular y encaminar.¹⁹⁸

Los Friedman, más “papistas que el Papa”, no sugieren adoptar plenamente la concepción estatal de Adam Smith, pues exagerado y virtualmente incomprensible el tercer deber, podría dar pauta a una sobreactuación del Estado a través de las obras de interés colectivo y hacer proliferar los establecimientos públicos. Pero en caso de que existan quienes demandan una intervención mayor, que sean ellos quienes la sufragen.¹⁹⁹

La lección brindada por los Friedman, es que la administración pública en los Estados Unidos consiste en una emanación mediata de las relaciones económicas, pues el Estado no es otra cosa que su derivación inmediata.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁹⁸ Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 (1776), Libro 5o., cap. 1.

¹⁹⁹ Friedman y Friedman, *op. cit.*, pp. 48-56.

Hay que asomarse al fondo del genio de los pueblos no sólo para atender su vida social y económica, sino también su existencia política y administrativa, por más accesoria que se pueda concebir.

Cuando del nuevo manejo público se trata, no debemos olvidar la peculiaridad del desarrollo histórico de la administración pública de los Estados Unidos, como tampoco del Reino Unido y los países asociados en la *Commonwealth*, ante las tradiciones administrativas de otros países del orbe.

El neomanejo público es un paradigma administrativo anglosajón, que es diverso del manejo público en la teoría de la administración pública mundialmente considerada, desde la semilla hasta el producto procreado. Sus bases académicas fundacionales no se deben buscar en Juan Enrique von Justi, Lorenz von Stein, Carlos Juan Bonnin, Florentino González, Luis de la Rosa, Woodrow Wilson o Frank Goodnow. Pero tampoco se hallarán en los adalides de la administración privada, como Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon, Lyndall Urwick y Chester Barnard.

Tampoco ha sido el temario del trabajo de Leonard White, Luther Gulick, Dwight Waldo, E.N. Gladden, F.F. Ridley, Ferrell Heady o Georges Langrod, cultivadores de la administración pública; pero tampoco de Peter Drucker, prohombre de la administración privada.

Los padres fundadores del nuevo manejo público llevan otros nombres, ellos son Milton Friedman, Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek.²⁰⁰ Así como James Buchanan y Gordon Tullock, junto con Vincent Ostrom, Marcur Olsen y William Niskanen.

Ellos han inspirado la idea principal del manejo público, en el sentido de que es posible borrar, e incluso eliminar las distinciones entre el sector público y los negocios privados. Y concebir al Estado como un ente homogéneo en términos organizativos, más que un sistema diferenciado que está integrado por organizaciones con tareas, valores y relaciones que producen más complejidad y menos capacidad de manejo.

El nuevo manejo público constituye un paradigma administrativo que ofrece una promesa de implementabilidad para los negocios gubernamentales. Su sistema nervioso central está integrado por la dualidad manejo burocrático-manejo lucrativo de von Mises, el mapeo de simplificación organizativa de Ostrom, y el concepto de oficina como organismo no-lucrativo que oferta bienes y servicios propuesto por Niskanen. La cualidad común de sus visualizaciones, muy emparentadas entre sí, radica en una apreciación diferencial sobre la ineptitud gerencial de la administración pública, así como

²⁰⁰Michael Spicer, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Within Rules", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 1, EE.UU., 1993, pp. 46-59.

un enfoque ingenuo acerca de su naturaleza, principios y papel social. A esto hay que agregar que se trata de un punto de vista administrativo, que paradójicamente está centrado en una óptica pesimista sobre la utilidad de la administración pública.

Tal es el motivo por el cual, a semejante visión de la administración del gobierno la hemos llamado el *romanticismo antiadministrativo*, del que aquí trataremos a su fundador: Ludwig von Mises.

El romanticismo antiadministrativo

Von Mises es uno de los ancestros directos del neomanejo público que ha dejado más honda huella en su desarrollo hacia el presente. Fue un conspicuo integrante de la Escuela de Viena, y uno de los primeros economistas en explorar a la administración pública a partir de la década de los cuarenta, desde el ángulo de su disciplina.

La idea de *romanticismo antiadministrativo* constituye una paráfrasis, nos la ha inspirado Otto Hintze, quien en un trabajo publicado en 1930, fustigó la cándida visión antiadministrativa vigente en la Inglaterra de su tiempo. He aquí sus palabras: “El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto una administración indolente y diletante de honoratarios, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.”²⁰¹

Adoptando esta idea, pero imprimiéndole más fuerza con el agregado del *anti*, discernimos que tanto los ancestros del neomanejo público, como sus actuales cultivadores, han desarrollado una nueva versión del *romanticismo antiadministrativo* en su óptica de la administración pública. Su idea de la prescindibilidad de la administración pública, así como del llenado del vacío que deja a través de la promoción del espíritu empresarial, es tan cándida como las nociones inglesas narradas.

Von Mises es también uno de los precursores del neoliberalismo. El autor es uno de tantos alemanes y austriacos que huyeron de la barbarie nazi. Junto con otros valiosos hombres de ciencia social, como Franz von Neumann,²⁰² dedicó su esfuerzo a denunciar los excesos del nacional-socialismo. Von Mises escribió su obra *El gobierno omnipotente* en 1944, con el

²⁰¹ Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968 (1930), p. 98.

²⁰² Franz Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

objeto de realizar una anatomía de un régimen autocrático y onnipoderoso. De hecho, como reza el subtítulo, *El ascenso del Estado total y la guerra total*, la obra se encaminó a examinar la ausencia de las libertades bajo un régimen políticamente asfixiante.²⁰³

Pero también, como lo hizo posteriormente Karl Wittfogel,²⁰⁴ dedicó su tiempo a estudiar con profundidad al socialismo soviético, y también a exagerar sus apreciaciones sobre los defectos de ese régimen. Con este propósito publicó en 1922 un libro titulado *El socialismo: análisis económico y sociológico*.²⁰⁵

Buena parte de su obra fue escrita en los Estados Unidos, y en especial es de considerarse sus estudios sobre la burocracia.

El neomanejo público tiene un débito impagable con Von Mises. Él introdujo el concepto de *manejo* a la economía neoclásica y desarrolló su doble caracterización en los negocios y en el gobierno. Él proveyó un caudal de categorías centrales, que dan comienzo con la noción de *estatismo*, y él afinó la categoría de *intervencionismo*. Y él desarrolló los sentimientos antiburocráticos más hondos sobre las ineffectividades “naturales” de la administración pública.

La visión de Von Mises sobre la administración pública está basada en su idea del *manejo burocrático*, que se funda en la teoría del cálculo económico. Tales nociones fueron fraguadas dentro de sus estudios sobre el socialismo y el nacional-socialismo, los cuales, asimilados en la misma órbita *totalitaria* sin diferenciación alguna, promovieron un enfoque antiadministrativo que Von Mises hizo extensivo al Estado de bienestar personificado por el *Nuevo trato* roosveltiano. Esto no debemos olvidarlo porque ayuda a entender mejor el pensamiento administrativo y su enorme influencia en los profesantes del neomanejo público.

El cálculo económico

No es posible entender el ideario antiadministrativo de Von Mises sin comprender por principio su teoría económica, pues el concepto de cálculo económico es central para discernir sobre aquél. Aseguró que la economía política tuvo su origen en las discusiones sobre los precios de los bienes

²⁰³Ludwig von Mises, *Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War*, Yale University Press, New Haven, 1944.

²⁰⁴Karl Wittfogel, *Despotismo oriental: estudio comparado del poder totalitario*, Editorial Guadarrama, Madrid, 1966 (1963).

²⁰⁵Ludwig von Mises, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, Hermes, México, 1961 (1922).

económicos, así como los servicios expresados en dinero. He aquí el primer paso en las investigaciones sobre la naturaleza de la moneda, que se extendieron después a la variación de los precios. De tal modo, el espíritu humano pasó por la racionalización inherente al cálculo económico que está fundado en el uso de la moneda, para luego concebir y estudiar las reglas que permitan adaptar sus acciones a las leyes naturales.

La economía política nació del principio de economía, que no es otro que un criterio general que se aplica a toda la acción racional del ser humano, y por consiguiente, no constituye un principio específico que se aplica únicamente a la acción que es el objeto de la propia economía política.

Con base en tales nociones, Von Mises, identificando a la economía y toda acción racional, aseguró que “no era posible delimitar en mayor grado la acción racional, según el fin inmediato que se propone, y considerar como objeto de la economía política únicamente la acción cuyo fin es proveer a los hombres de los bienes materiales. Una teoría de la acción racional debe permitir concebir esta acción en su unidad. *Los campos de la acción racional y de la economía forman uno solo. Toda actividad racional es economía y toda economía es actividad racional*”.²⁰⁶

Von Mises, que es uno de los precursores del racionalismo individualista, sustentaba que cualquier acción racional es ante todo de tipo individual porque sólo el individuo piensa, solamente él es racional. Por consiguiente, únicamente es el individuo quien actúa y la sociedad nació de su acción.

Centrando su atención en el cálculo, explicó que es en él donde está la base del valor de cambio que permite reducir todos los valores a una sola unidad. En una economía monetaria, el dinero cumple esta función: “el cálculo monetario sólo tiene sentido en el cálculo económico. Ahí se le emplea para adoptar la utilización de los bienes económicos al principio de la economía. La economía sin moneda sólo es posible en el estado rudimentario”.²⁰⁷

Llama la atención la prédica de Mises con respecto a que es una ilusión que en la economía socialista se reemplazara al cálculo monetario, por el cálculo en especie, porque cualquier paso que aleje de la propiedad privada de los medios de producción y del uso de la moneda, separa a la economía racional. Por consiguiente, Von Mises aseguraba que “sin cálculo económico no puede haber economía. El hecho de que el cálculo económico es irrealizable en la sociedad socialista, tiene por consecuencia que no sea ahí posible actividad económica alguna, en el sentido en que entendemos esta pa-

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 102-103.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 106-107.

labra”.²⁰⁸ En contraste con la economía socialista, Von Mises creía que en la economía de mercado la organización económica se funda en la propiedad privada de los medios de producción y que todos los miembros independientes de una sociedad efectúan el cálculo económico, porque sobre ello está interesado cada individuo por la doble razón de que es al mismo tiempo consumidor y productor. El profesor vienés discernía que “por el juego simultáneo de los dos procesos de evaluación de los valores, el principio de economía llega a triunfar lo mismo en el consumo que en la producción. Se forma una escala de los precios exactamente regulada, que le permite a cada uno poner de acuerdo su propia demanda con el cálculo económico”.²⁰⁹ Tal es la razón por la cual en una economía de tipo comercial y monetaria, el cálculo se hace en dinero.

No deja de llamar la atención que frente a los esfuerzos de rigor científico que exploya Von Mises, sostenga que categorías tales como “capitalismo” y “modo de producción capitalista” estén hechas para la propaganda y la lucha política, y que hayan sido acuñadas por los escritores socialistas sin ánimos de hacer más progresivo el conocimiento. Concluye que en la sociedad socialista la transformación económica constituye una empresa que se desarrolla en la oscuridad, porque “el socialismo es la supresión de lo racional y, por ende, de la economía”.²¹⁰

Pero la inexistencia de racionalidad en el socialismo por carecer del cálculo económico, no constituyó un mero ejercicio de descalificación de viabilidad económica de un modo de producción, sino una discutible extrapolación de von Mises hacia la inexistencia de racionalidad en la administración pública, por carecer de ese cálculo.

Manejo burocrático y manejo lucrativo

Von Mises estudió directamente a la administración pública: es autor del libro *Burocracia*, un polémico trabajo que parece que fue muy poco consultado en su época, hacia finales de los cuarenta, y que tuvo una escasa resonancia académica en las ciencias sociales. Empero, hoy en día los neomanejadores pueden hallar en esa obra su cuna antiadministrativa.²¹¹

Jesús Reyes Heróles solía referirse a la inmortalidad de las ideas ante la vida finita de los seres humanos, y aunque había el empeño por concebirlas

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 111.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 112-113.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 114.

²¹¹ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, 1962 (1944), pp. 45-50.

como enterradas, ellas obraban bajo el impulso de la resurrección para persistir y sustentar nuevo pensamiento.²¹² En efecto, el ideario de Von Mises sobre la administración pública ha tenido una resonancia explosiva cincuenta años después de que fue creado, y la mayor parte de sus principios, conceptos y propuestas, están vivos en sus discípulos neomanejadores.

El autor austriaco había declarado en el prefacio de la segunda edición, que no se proponía hacer una condena de la burocracia, sino únicamente diferenciar al manejo burocrático (*bureaucratic management*) y al manejo lucrativo (*profit management*). Sin embargo, aunque explícitamente cumplió su promesa, implícitamente, en la medida en que asimiló al socialismo, al nazismo y al Estado de bienestar, como enemigos de la libertad, el análisis de toda administración pública quedó predeterminado por un modelo así demonizado. Ésta es la razón por la cual dicha obra, publicada en los Estados Unidos hacia finales del *Nuevo trato*, endereza sus baterías contra un régimen que juzga como similar a las autocracias europeas de entonces.

El Estado de bienestar rooseveltiano, como el socialismo y el nazismo, está caracterizado por un excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. De este grave mal incluso está enfermo el socialismo inglés, que podría establecer una dictadura estatal, y obviamente el fascismo italiano.²¹³

Este tipo de posturas sobre la administración pública fueron inconciliables con la teoría de la administración pública, muy consolidada hacia finales de los años cuarenta. Ciertamente, la premisa del libro de von Mises es un artículo de Marshall Dimock y Howard Hyde dedicado a destacar la tendencia universal hacia las organizaciones en gran escala, que estaban a cargo de administradores profesionales.²¹⁴

Algo que seguramente no agradó a Von Mises es que los dos autores señalaran a los campeones de la libre empresa, como “románticos” equivalentes a los panegiristas de las artes y las artesanías medievales. Ambos hablaban de la enorme magnitud de las organizaciones en el gobierno y los negocios. Pero Von Mises, además de tratarlos como meros “neotratadores”, los señaló como apologistas del régimen vigente y se propuso demostrar sus errores.

Von Mises no creía que la tendencia a la burocratización tuviera causas diversas a la concentración del capital y las condiciones de cambio altamen-

²¹² Jesús Reyes Heróles, *En busca de la razón de Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 29.

²¹³ Poco preocupado por diferenciar a estos regímenes, dedica una breve nota al calce para asegurar que el “fascismo es también un sistema totalitario de opresión despiadada. Sin embargo, hay algunas tenues diferencias entre el fascismo, por un lado, y el nazismo y el bolchevismo, por el otro”. La distinción se refiere a la mayor libertad intelectual de los académicos italianos, como Benedetto Croce. Von Mises, *Omnipotent State*, p. 11.

²¹⁴ Von Mises, *Bureaucracy*, pp. 11-12.

te aceleradas de entonces, sino que más bien sentaba sus bases en la pérdida de espíritu lucrativo, así como en el espúreo matrimonio convenido entre el gobierno y los negocios: “la tendencia hacia la rigidez burocrática no es inherente a la evolución de los negocios. Es la consecuencia del entremetimiento del gobierno con los negocios. Es un resultado de *policies* encaminadas a eliminar el motivo lucrativo, desde su papel en el esquema de la organización económica de la sociedad”.²¹⁵

Una vez saldado el causal del crecimiento anómalo de los negocios, Von Mises encaró el problema de la burocracia, a la cual concibe como necesaria; mas no al burocratismo, que no es otra cosa que su intrusión en la vida y la actividad de las personas. Y no olvidando sus trabajos sobre el totalitarismo, reclamó que “la lucha contra las extralimitaciones de la burocracia es esencialmente una revolución contra la *dictadura totalitaria*”.²¹⁶

El concepto de *totalitarismo* es una de las categorías más polémicas y más irresponsablemente usada. Incluso se atribuyó a regímenes preexistentes al concepto mismo, como lo fue el absolutismo, contribuyéndose de tal modo a inutilizarlo como categoría científica, sin descontar también su asimilación al despotismo ilustrado.

Surgido el término en la Italia de Mussolini, y quizá acuñado por Giovanni Gentile, luego pasó a Alemania, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos.²¹⁷ Los académicos soviéticos, por su parte, negaron que su país fuera totalitario como lo fue la Alemania nazi y la Italia fascista, e incluso las tesis de Wittfogel sobre este y otros puntos encontraron respuestas negativas. En efecto, Karl Wittfogel se había referido al terror total, a la sumisión total y a la soledad total en el despotismo oriental.²¹⁸ El problema central fue la identificación de ese despotismo con la Unión Soviética.²¹⁹ Una crítica similar se puede extender a Von Mises por razones iguales.²²⁰

No es intrincado hallar en ideas como las anteriores, el origen del sentimiento antiadministrativo que emana del neomanejo público. Tampoco es difícil visualizar el prejuicio burocrático que brota del análisis de los regímenes que Von Mises juzgó como totalitarios. Igualmente, no es inextricable

²¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

²¹⁷ Leonard Schapiro, *El totalitarismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (1972), pp. 17-21.

²¹⁸ Wittfogel, *op. cit.*, el capítulo 5o.

²¹⁹ S.N. Eisenstadt, “The Study of Oriental Despotisms as Systems of Total Power”, en *Journal of Asian Studies*, vol. xvii, 1958, p. 437.

²²⁰ Aunque muy controversial su postura sobre el totalitarismo, no cabe duda que Von Mises fue uno de sus más perseverantes e incisivos críticos. No obstante, no mereció crédito alguno junto con Hannah Arendt, Franz Neumann, Robert Tucker y Hans Buchheim, considerados como los conocedores del tema. Schapiro, *op. cit.*, p. 176.

entender por qué los juicios sobre esos totalitarismos se extienden al Estado de bienestar, del cual el autor vienés fue uno de sus primeros y más encendidos críticos.

Así es: Ludwig von Mises alega que constituye un eufemismo el dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres de practicar su parecer, pues “el supuesto *Estado de bienestar* no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes”. En contraste con él, la finalidad del Estado constitucional es el bienestar público, pero su signo característico es que no son las autoridades, sino los representantes del pueblo debidamente elegidos, quienes deciden qué es lo más conveniente a la comunidad.²²¹

Lo anterior explica por qué Von Mises cree que la afirmación de que el manejo burocrático es un instrumento indispensable del gobierno democrático, resulta paradójica, pues son muchas las personas que consideran al gobierno democrático como el mejor régimen político y al manejo burocrático como uno de los grandes males. Por lo tanto, se pregunta que, “¿cómo pueden andar juntas esas dos cosas, una buena y otra mala?”. Siendo un habitante más de los Estados Unidos, el autor recuerda que allí existe una antigua democracia y que hablar del peligro de la burocracia es algo nuevo. Sólo hasta la época del *Nuevo trato* se tomó conciencia de la amenaza representada por la burocracia, y se le juzgó no tanto como un instrumento del gobierno democrático, sino como el peor enemigo de la libertad y la democracia.

Von Mises cree que la burocracia no es buena ni mala, sino un método de manejo que se aplica a las diversas esferas de la actividad humana. Pero hay un campo de esa actividad, el manejo del gobierno, donde se recurre necesariamente a los métodos burocráticos. Por consiguiente, insiste en que lo que se considera como un mal no es propiamente la burocracia, sino la expansión de la esfera en que se aplica su manejo. La burocratización no se desenvuelve en terreno social yermo, sino en un campo de actividad sustraído a la iniciativa individual. Tal expansión tiene como consecuencia inevitable la progresiva restricción de las libertades ciudadanas e individuales, y constituye una tendencia inherente a las *policías* económicas y sociales del *Nuevo trato* hacia la sustitución de la iniciativa privada por la dirección del gobierno. Y obsesionado por los totalitarismos que antes fueron su objeto de estudio, recuerda que “la gente reniega de la burocracia, pero lo que en realidad le preocupa son los manejos para hacer que el Estado sea socialista y totalitario”.²²²

²²¹ Von Mises, *Bureaucracy*, p. 42. Cursivas del original.

²²² *Ibidem*, p. 44.

No hay duda en la mente de Mises: la burocratización consiste en el puente que fatalmente conduce al totalitarismo en cualquiera de sus modalidades. Aquí debemos detenernos para tratar a una categoría ligada con el totalitarismo, a la cual Von Mises observa como ajena al espíritu y la mente anglosajonas, y que apenas en 1944 comenzaba a ser asimilada. Se trata del término *estatismo*, proveniente del francés *etatism*, y que nosotros preferimos referir por *estatalismo*. No siendo un producto intelectual de Alemania, que cultivaron Jorge Guillermo Federico Hegel y Lorenz von Stein, hay que buscar su paternidad en Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Auguste Comte. En el Reino Unido lo ha profesado Thomas Carlyle, en tanto que en los Estados Unidos gustaba a Alexander Hamilton de su modalidad intervencionista.

El estatismo es el resultado de un largo proceso que consumió un siglo, y constituyó el desplazamiento del liberalismo hacia finales de la década de los cuarenta. “El estatismo aparece en dos formas: socialismo e intervencionismo. Ambos tienen la meta común de subordinar incondicionalmente al individuo al Estado, así como a su aparato social de compulsión y coerción (...) El Estatismo asigna al Estado la tarea de guiar a los ciudadanos y tomarlos bajo su tutela. Su objeto es restringir la libertad de acción de los individuos. Él busca moldear su destino y arropar toda su iniciativa en el gobierno.”²²³

Aunque la civilización ha estado ligada a la propiedad privada de los medios de producción, tal como lo enseña la historia, los gobiernos siempre han observado con recelo a dicha propiedad, porque ellos nunca son liberales por inclinación. “El gobierno solamente se convierte en liberal cuando es forzado por los ciudadanos”, porque desde tiempos inmemoriales, ha interferido con el trabajo de los mecanismos del mercado. El intervencionismo se encamina a corregir deficiencias del mercado, que resultan buenas a corto plazo y lesivas después, porque desconoce que “hay fuerzas operando en el mercado que tienden a restaurarlo”. Es consustancial al ser humano hacer uso de la compulsión, para someter a sus congéneres. “El estatismo es una enfermedad de los gobernantes, los militares y los servidores públicos.”²²⁴

Esa fórmula de injerencia se llama *intervencionismo* y su carácter corresponde a una mixtura o solución intermedia entre el socialismo y el capitalismo, que von Mises creyó inviable. Aunque para sus días ya proliferaba en el mundo, el mejor ejemplo del pasado lo ofrecía la *Política Social* (*Social-*

²²³ Von Mises, *Omnipotent State*, p. 44.

²²⁴ *Ibidem*, pp. 58-59.

politik) de la Alemania imperial, y en sus días el *Nuevo trato*.²²⁵ El intervencionismo no atenta contra el mercado, sino que lo conserva, ni desea reducir a la propiedad privada en una simulación ni a los empresarios en meros manejadores de tiendas. Tampoco quiere ir más allá de la empresa privada, sino solamente regular su trabajo a través de medidas aisladas de interferencia, a través de sus formas más socorridas: restricción y control de precios.

Pero como ocurre con sus parientes totalitarios, esas intervenciones restringen la libertad de mercado, y lo someten a reglas ajenas a su naturaleza. El efecto, a fin de cuentas, es el mismo que produce su gemelo llamado socialismo.

El estatismo tiene un pariente cercano que se llama *burocratización*, cuyos males que provoca no son menos lesivos. Esto fue observable durante el *Nuevo trato* cuya secuela nociva no era la burocracia, sino la burocratización, porque en los Estados Unidos siempre hubo burocracia, ya fuera en la administración de aduanas o en el servicio exterior, los cuales han sido manejados de antaño bajo principios burocráticos. Así como el estatismo bloquea e interfiere a la economía mercantil, el burocratismo adormece y enajena a la sociedad y la política: “lo que caracteriza nuestro tiempo es la expansión de la esfera de intromisión del gobierno en los negocios y en muchos otros aspectos de la vida del ciudadano. Y esto da por resultado una sustitución del manejo lucrativo, por el manejo burocrático”.²²⁶

La concepción del burocratismo como vía expresa hacia el totalitarismo, difícilmente se podría probar como un efecto general. Al mismo tiempo, una situación meramente burocrática no debe ser solamente protegida de la burocratización, y ciertamente, ésta no necesariamente es el peor de sus males. Burocracia significa, en sentido estricto, un estado administrativo en el cual existe un equilibrio por el cual un organismo mantiene su autonomía y separación ante otros organismos.²²⁷ Tal estado de equilibrio puede ser perturbado cuando existe una extensión de las actividades de la burocracia, principalmente una mayor regulación de la vida social en beneficio de su poder e intereses; es decir, ocurre un fenómeno de burocratización en beneficio de los servidores públicos, no del Estado como institución. Pero el equilibrio se puede también romper cuando ocurre una subversión de los objetivos y actividades de la burocracia, a favor de las corporaciones con las cuales tiene una relación de interés, tales como clientes y patronos, así como grupos

²²⁵ *Ibidem*, p. 59.

²²⁶ Von Mises, *Bureaucracy*, p. 44.

²²⁷ S.N. Eisenstadt, “Burocracia, burocratización y desburocratización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 46, México, 1981 (1959), p. 17.

de interés. Este último caso sugiere que ha sido suprimida su autonomía y separación institucional, y sus funciones apropiadas por los particulares.

La burocracia no debe ser aislada del medio social en el que se mueve, pues mantiene con él un interjuego que determina su vida como organización distintiva ante otras organizaciones, especialmente su característica estatal. Cabe destacar, entre otras, cualidades tales como la existencia de reglas autónomas, racionales e impersonales, especialización de papeles y tareas, y la orientación general para el logro de sus metas existenciales de manera racional y efectiva.²²⁸ La identidad organizativa de la burocracia sólo es posible cuando, dentro del ambiente social establecido, consigue un equilibrio dinámico, o en su caso, un desequilibrio que puede derivar hacia el extremo de la burocratización o la desburocratización.

Con base en lo anterior, resulta dudosa la validez de la idea de Von Mises sobre el carácter puramente burocrático de la administración pública, y la cualidad no-burocrática de la administración de negocios. No hay manera de evitar que el manejo burocrático y el manejo lucrativo mantengan del todo sus nítidas fronteras, para evitar el pernicioso efecto de la burocratización o de la desburocratización.

Von Mises insiste en diferenciar los polos administrativos del gobierno y los negocios: *"el manejo burocrático es un manejo que está obligado a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un cuerpo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones"*. En contraste, *"el manejo comercial o lucrativo es un manejo orientado con fines de utilidad. El objetivo del manejo de los negocios es la obtención de beneficios"*.²²⁹

El catedrático vienés afirmó tajantemente que "en la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos", porque los servicios públicos no implican sino gastos, y el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. En este sentido, los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos no son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emana es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. Von Mises no encuentra mérito alguno del recaudador de ingresos internos, con base en que los residentes de un distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados, porque el tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible correspondiente.

²²⁸ *Ibidem*, p. 16.

²²⁹ Von Mises, *Bureaucracy*, pp. 45-46.

Obviamente, Von Mises sostiene que “en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos”.

Con tales fundamentos, el economista neoclásico anuncia que “ahora estamos en posibilidad de dar una definición del manejo burocrático: *manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en mercado*”. Pero aclara que no afirmó “que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios”.²³⁰ He aquí una resonancia de la irracionalidad económica del socialismo por carecer de mercado, dinero y moneda, irracionalidad que acredita a la administración pública sin proponer una explicación convincente.

Como la burocracia es una antípoda del manejo rentable, se debe evitar que invada al sector privado. “El manejo burocrático es un manejo de asuntos que no podemos valorar por un cálculo económico.”²³¹

Las ideas de Von Mises fueron recibidas en una atmósfera silente por los administradores públicos. Para John Pffifner y Robert Presthus mereció solamente una escueta referencia,²³² igual que para John Millet y Gerald Caiden.²³³ Muy pocos pensadores administrativos tomaron el guante del desafío lanzado por el antiguo catedrático de la Escuela de Economía de Viena. Uno de ellos, Dwight Waldo, respondió con severidad y firmeza, no sin lanzar una prudente y oportuna advertencia:

El autor del siguiente trabajo, Ludwig von Mises, representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro *Burocracia*, del que procede el trabajo seleccionado, sostiene en forma enérgica –quizá excesiva– una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general. *Como pronto podremos ver, es ésta una tesis que el estudioso de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser to-*

²³⁰ *Ibidem*, p. 47.

²³¹ *Ibidem*, p. 48.

²³² John Pffifner y Robert Presthus, *Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1967 (1935), p. 57.

²³³ John Millet, *Government and Public Administration*, Mc Graw-Hill Books Company, Nueva York, 1959, p. 9. Gerald Caiden, *The Dynamics of Public Administration*, Dryden Press, Hinsdale, 1971, p. 40.

mado en serio. Cualquiera que se proponga impugnarlo deberá proveerse de buenas razones, si se percata de su honestidad intelectual y de su efectividad en el proceso político.

*Sea cual fuere la posición que se adopte en estas materias, la mayor parte de los estudiosos de administración, pública o privada, se darán cuenta de que el argumento de Mises peca de exageración.*²³⁴

Las dogmáticas posturas de Von Mises acerca de la distinción entre manejo burocrático y manejo lucrativo, no sólo fueron motivo de discrepancia entre los pensadores administrativos, sino entre discípulos de su obra tan conspicuos como William Niskanen. En contraste a la tesis de Mises acerca de la extrañación de la burocracia en el mercado, Niskanen sostuvo que muchos de los bienes y servicios suministrados por las oficinas gubernamentales están caracterizados por altos costos de producción o por recabación de impuestos, que son causados por la definición de los derechos de propiedad o por la tecnología del mercado.²³⁵ En suma, las oficinas proveen muchos bienes y servicios que pueden ser suministrados adecuadamente por el mercado, lo mismo que buen número de servicios públicos han sido provistos por organizaciones lucrativas bajo un esquema de subsidios gubernamentales.

El *romanticismo antiadministrativo* fue nítidamente observado por Emmette Redford en 1969, cuando realizó una breve pero penetrante exploración temprana del neoliberalismo ante la administración pública. Redford explicó que la *"policy"* puede ser autoejecutada, o ejecutada a través de una administración automática. Éste es un elemento en el pensamiento *neoliberal* de los economistas de nuestro tiempo. *Ellos creen que el Estado puede adoptar policies que requieran poca o ninguna administración, o que puedan aplicar a través de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas*".²³⁶

Los neoliberales –como Friedman y Hayek– pensaban que una administración pública tal restringe a los servidores gubernamentales a la ejecución de la ley, reduce las invasiones a la privacidad, acelera el ajuste del individuo a la *policy*, facilita el control democrático sobre los funcionarios y simplifica a la administración aumentando su eficiencia.

Una administración así minimizada preserva a la economía y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por *un monto*

²³⁴ Dwight Waldo (comp.), *Administración pública*, Trillas, México, 1967 (1953) p. 68.

²³⁵ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971, p. 19.

²³⁶ Emmette Redford, *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, Nueva York, 1969, pp. 185-186. Cursivas de Omar Guerrero.

*mínimo de administración, y una retención máxima de opción y ajuste individual.*²³⁷

La ciencia sin-nombre: mirando a través de la opción pública

Uno de los nutrientes intelectuales relevantes del neomanejo público es la llamada opción pública. Su origen es sumamente curioso en cuanto a su denominación, si bien el espíritu que le caracteriza refleja una tradición económica y decisionista añeja.

La Escuela de Virginia: el "hombre hacedor de decisiones"

En noviembre de 1963 se llevó a cabo una reunión académica en el Centro Thomas Jefferson de Estudios de Economía Política, en Charlottesville, Virginia, conocida como la *Conferencia Sin-nombre*. Sencillamente, la reunión nació del propósito de congregar a un grupo de economistas para que dialogaran con colegas de las ciencias sociales, sobre una agenda de la teoría pura de la hechura de la decisión colectiva, el análisis de hechura de decisiones no-mercantiles y la teoría positiva del contrato colectivo, así como de temas conexos. A pesar de tratarse de una reunión sobre la acción colectiva, la comunidad congregada no pudo establecer un consenso sobre su denominación, optándose por llamarla *Conferencia Sin-nombre*.

La figura más destacada fue James Buchanan, además del más entusiasta.²³⁸ Su foco de inspiración fue R.H. Coase, cuyas ideas acerca de la burocracia en las empresas privadas y su visión del papel de las restricciones empresariales en ellas, se pensaron aplicables al sector público.²³⁹ La influencia de Coase se prolongó en el pensamiento de Buchanan, pues tiempo después volvió a tratarlo en su artículo.²⁴⁰

Por su carácter multidisciplinario, los participantes de la conferencia juzgaron que sus resultados serían benéficos en variedad de campos del saber. El eje de las disertaciones se centraron en las relaciones entre la economía y la ciencia política, pues los principales estudiosos profesaban esas disciplinas.

²³⁷ *Ibidem*, p. 187. Cursivas de Omar Guerrero.

²³⁸ Vincent Ostrom, "Development in the «No-name» Fields of Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, Editorial Comment, EE.UU., 1964, pp. 62-63.

²³⁹ Lousie White, "Public Management in a Pluralistic Arena", en *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, EE.UU., 1989, p. 524. La autora se refiere al trabajo de Coase, *La naturaleza de la firma (The Nature of Firm)*, publicado en 1937.

²⁴⁰ James Buchanan, "The Coase Theorem and the Theory of State", en James Buchanan y Robert Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1987 (1984), pp. 159-173.

Hay que destacar que la intención central de la conferencia, fue “explorar la aplicación del razonamiento económico a la hechura de decisiones sobre lo «colectivo», lo «político» o lo «social»”.²⁴¹

Pero aunque la ciencia sin-nombre se propuso partir de estrategias académicas similares a los trabajos de John Kenneth Galbraith y Kenneth Boulding, su visión es realmente muy distinta. Más bien: “este enfoque permite un nuevo abordaje de problemas familiares del manejo público y las relaciones intergubernamentales, y promete contribuir a una mejor comprensión del sistema de empresas públicas estadounidenses y las oportunidades para el «empresariamiento» (*entrepreneurship*) público en la sociedad norteamericana”.²⁴²

La ciencia sin-nombre permanecía como en sus orígenes hasta diciembre de 1967, cuando se eligió llamarla *Opción Pública* (*Public Choice*), naciendo de tal modo la Escuela de Virginia. Al año siguiente, el antiguo Comité para la Hechura de Decisiones No-Mercantiles de la Universidad de Virginia, tornó a llamarse *Sociedad Opción Pública*.²⁴³ Entre sus presidentes han destacado, además de Buchanan y Tullock, personajes como Vincent Ostrom, Marcur Olsen y James Coleman. Desde entonces, “el término opción pública fue usado para referir el trabajo de una comunidad de académicos”.²⁴⁴

El órgano de difusión de la sociedad es la *Revista de Opción Pública* (*Journal of Public Choice*), contando entre sus consejeros editoriales a Kenneth Boulding y Anthony Downs, además de Buchanan, Tullock, Olsen, Niskanen y Coleman.

Desde 1973 está activa la *Sociedad Europea Public Choice*, especialmente productiva en Suiza y Francia, en tanto que en España fue establecida en 1981 una sección. Es de mencionarse también la *Sociedad Public Choice* del Japón.

Fue a principios de la década de los setenta que se desarrolló el primer planteamiento de la opción pública con miras a la administración gubernamental, y se hizo, por cierto, tomando distancia de la ciencia de la administración del Estado. En efecto, Vincent Ostrom, escribió en 1971 un trabajo titulado “Opción Pública: un Enfoque Diferente del Estudio de la Administración Pública” (“Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”) –ya referido–, donde sentó las bases de la opción pública y estableció su carácter distintivo ante la tradición académica de aquella. La

²⁴¹ Vincent Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, en *Public Administration Review*, vol. 31, EE.UU., 1971, p. 203.

²⁴² Ostrom, “Development in the «No-name» Fields of Public Administration”, *op. cit.*, Editorial Comment, p. 62.

²⁴³ Robert Tollison, “Public Choice: 1972-82”, en Buchanan y Tollison, *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁴⁴ Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, p. 203.

bibliografía que lo acompaña, al mismo tiempo, es el planteamiento primigenio del “estado del arte” en opción pública.

A pesar de las inclinaciones pluridisciplinarias de los fundadores de la opción pública, lo cierto es que su desarrollo consistió más bien en un enfoque económico sobre otras disciplinas. En lo tocante a la administración pública:

...la opción pública representa otra faceta del trabajo de la economía política, con más radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. La mayoría de los economistas políticos en la tradición de la opción pública comienzan con el individuo como la unidad básica del análisis. El tradicional “hombre económico” es reemplazado por el “hombre hacedor de decisiones”.²⁴⁵

Sobre esta base, cuya inspiración en el economista y administrativista Herbert Simon es patente, la tradición de la opción pública constituye una teoría económica particular sobre el servicio público, más que una interpretación general de la administración pública.²⁴⁶ Dicha opción conceptúa los bienes públicos como un tipo de suceso asociado con los productos de las agencias públicas. Aquí yace la noción simoniana de definición y medida de resultados de la acción administrativa. Adicionalmente, la teoría de la opción pública está relacionada con los efectos que de diferentes reglas o arreglos de hechura de decisiones podrían existir sobre la producción de aquellos sucesos conceptuados como bienes y servicios públicos.

Desde el ángulo metodológico, el análisis de opción pública está integrado por un modelo de hombre, el tipo de evento caracterizado como bienes y servicios y las estructuras de decisión. El decisor puede confrontar ciertas oportunidades y posibilidades en el mundo de eventos y puede perseguir una relativa ventaja con la estrategia de oportunidades provistas por diferentes tipos de reglas de decisión o arreglos de hechura de decisiones. Al final del proceso, las consecuencias son evaluadas con base en sí o no, y los resultados son consistentes con el criterio de eficiencia.

²⁴⁵ Robert Tollison, *op. cit.*, p. 205.

²⁴⁶ Las raíces de esta concepción pueden encontrarse en tres de los primeros trabajos de Herbert Simon: “Decision-Making and Administrative Organization” en Robert Merton (ed.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Glencoe, 1960 (1944), pp. 185-194; “The Proverbs of Administration”, en *Public Administration Review*, EE.UU., invierno de 1946, pp. 53-67; y *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, Madrid, 1970 (1947). Posteriormente, Simon desarrolló sus ideas en el artículo titulado “Administrative Decision-Making”, en *Public Administration Review*, vol. 25, EE.UU., 1965, pp. 31-37.

La opción pública es una idea centrada en el individuo, tal es su unidad básica de análisis y el fundamento de la construcción de lo que sus cultivadores juzgan como una teoría coherente. Al respecto se pueden formular cuatro asunciones sobre la conducta individual. En primer lugar, los individuos son concebidos como dotados de un autointerés, que no se debe confundir con el egoísmo, y significa que cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de individuo a individuo. En segundo lugar, los individuos son asumidos como racionales; dicha racionalidad es definida como la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables para el individuo de una manera transitiva. La transitividad significa que si el individuo prefiere una alternativa sobre otra, y ésta sobre una tercera, la primera alternativa es preferida sobre esta última. En tercer lugar, los individuos son asumidos por adoptar una maximización de estrategias; maximización como estrategia implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa bien provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias. Y cuarto, una asunción explícita necesita ser establecida concerniendo al nivel de información poseída por un individuo, enmarcado en la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre.²⁴⁷

La opción pública trata con la naturaleza de los bienes y servicios, que sus cultivadores distinguen en puramente privados y puramente públicos. Los primeros son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su disfrute, si ellos no pueden pagar el precio; los bienes públicos, en contraste, son altamente indivisibles y los potenciales consumidores no pueden ser fácilmente excluidos del disfrute de sus beneficios. De acuerdo con Mancur Olsen, existe una brecha entre la indivisibilidad de los bienes y servicios públicos, y la singularidad de los incentivos individuales, lo que entraña un principio de exclusión de los usuarios.²⁴⁸

Esto significa que toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, seguridad pública y administración de justicia, implica una dificultad de realización. La formación de grandes asociaciones voluntarias para realizar materias de interés público, sólo es posible si hay condiciones especiales.²⁴⁹ Al respecto, es necesario que puedan derivar beneficios separables de una magnitud suficiente para justificar el costo de la membresía en su conjunto o puedan ser coaccionados para asumir su parte de los costos.

²⁴⁷ Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", pp. 205-206.

²⁴⁸ Mancur Olsen, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (1965), p. 14.

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 15-16.

Una imagen espectral de la administración pública

La Escuela de Virginia es heredera de la visión anti-administrativa de Ludwig von Mises, entre cuyos principales cultivadores están Vincent Ostrom y William Niskanen.

La obra de Niskanen es un clásico en el tema, y ciertamente un libro representativo de lo que su autor llama la *nueva economía política*, cuyo objeto es la aplicación de los métodos de la economía al estudio de las instituciones colectivas de la sociedad.²⁵⁰

El foco del estudio de la burocracia es la oficina (*bureau*), a la cual le otorga un valor histórico que se remonta al funcionariado sumerio y egipcio. Aunque legatario de Max Weber, Niskanen objeta a la sociología el carecer del estudio de las preferencias de los individuos que integran a la burocracia, pues están subsumidas en las metas orgánicas del Estado, siendo ellas extraordinariamente importantes. Tal ausencia acentúa el autoritarismo dentro del seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre.²⁵¹

“Las oficinas son organizaciones no-lucrativas que son financiadas, en última instancia, por una apropiación periódica o una concesión”.²⁵² Son entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría, si dichos productos se vendieran en el mercado a precio determinado.

Niskanen “desarrolla la teoría de la provisión de las oficinas, con base en el modelo de conducta propositiva del manejador de una oficina singular”.²⁵³ Este desarrollo se asemeja al modelo desenvuelto por la economía donde existe un decisor-consumidor individual y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa. Este concepto de economía tiene como figura central al consumidor, el empresario o el burócrata. De manera similar con autores del enfoque económico neoclásico de la burocracia, Niskanen cree que los servicios públicos tienen un carácter inherentemente deficitario.²⁵⁴

Como Von Mises, las propuestas de Niskanen tienen serias limitaciones científicas. Por principio, juzga que el vocablo “burocracia” tiene una gran carga peyorativa: “entre los profesores y los funcionarios públicos se han inventado eufemismos como «administración pública», «servicio» (en

²⁵⁰ Niskanen, *op. cit.*, p. v.

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 4-5.

²⁵² *Ibidem*, p. 15.

²⁵³ *Ibidem*, p. 5.

²⁵⁴ Juan Francisco Corona Ramón, *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, p. 94.

lugar de oficina), «servidor civil» y «manejo programático», para reflejar la respuesta popular a términos asociados con burocracia. Ésta es una práctica infortunada y no puede ser usada en este libro (...).²⁵⁵ Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para Niskanen significan meras homonimias de la burocracia. Decidido de tal modo a ennoblecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptualización del término; mas no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno declara que “para este libro, no es importante una definición precisa y consistente del término «burocracia»”.²⁵⁶ Ante lagunas de conceptualización tan extensas, sobra comentario alguno.

Vincent Ostrom es más desafiante que Niskanen y propone incluso que el ideario virginiano salve a la administración pública de su crisis de identidad. Propone un modelo de simplificación organizativa de la administración pública que busca reducir su complejidad, y consiste en organizarla a través de una diversidad de colectividades configuradas como regímenes políticos concurrentes, dejándose de considerar la existencia de una sola regla de buena administración: “en lugar de una única jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos, podemos anticipar la existencia de arreglos multiorganizativos en el sector público que tiendan a adoptar las características de los servicios públicos industriales, compuestos por muchas agencias públicas operando con sustancial independencia entre sí”.²⁵⁷

Ostrom se pregunta si a través de una fórmula tal, no sería posible comenzar a observar una industria policial, una industria de recursos hidráulicos y una industria educativa, así como otras similares, atendiendo que la industria tiene una estructura que estimula la coordinación sin la dependencia primaria de estructuras jerárquicas. Se podría de tal modo hacer una combinación de impuestos de los usuarios, cargos por servicios, transferencias de fondos y sistema de *vaucher*, que tanto evoca las características de los arreglos del mercado entre agencias prestadoras de servicios públicos.

Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que considera inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. En lugar de ella, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.²⁵⁸

²⁵⁵ Niskanen, *op. cit.*, p. 7.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 23.

²⁵⁷ Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, p. 212.

²⁵⁸ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University Alabama Press, 1974, p. 20.

Todos estos elementos son concebidos como una nueva perspectiva no sólo de la acción de la administración pública, sino también para su estudio. Hacia la década de los setenta, habiéndose declarado en la teoría de la administración pública estadounidense una “crisis de identidad”, la opción pública se ofreció como solución al problema, y con base en su ideario, estableció nuevos fundamentos para la disciplina.²⁵⁹ Estas bases serían plantadas con el trabajo conjunto de una nueva ciencia política y una nueva economía.

Desde los trabajos de Ostrom y Niskanen, la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio virginiano. Una obra clásica se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.²⁶⁰ Un trabajo más fue preparado por Anthony Downs, aunque menos ortodoxo a pesar de los créditos que le brinda a Buchanan y Tullock.²⁶¹ Destaca en esta última la exploración de la burocracia a partir de la noción de oficina, al estilo de Niskanen, si bien Downs se adentra en un temario más extenso. También descuelga un libro donde se liga a la burocracia y la democracia,²⁶² así como una antología que contiene trabajos de pensadores virginianos y de autores con una visión diferente sobre la burocracia, como Aaron Wildavsky, Richard Rose y Christopher Hood.²⁶³

La opción pública como transdisciplina

La Escuela de Virginia se había propuesto hacer de la opción pública un ámbito multidisciplinario, que vincularía a la “nueva economía política” con las ciencias sociales. Pero su objeto primigenio solamente ha cuajado en una *transdisciplina*, que ausculta el temario político a través de la economía. Esta idea puede ser nítidamente observada en una obra pionera de Buchanan y Tullock, cuyas semillas habían sido engendradas desde finales de los años cincuenta, y que sirvió de prefacio a la reunión de 1963. En efecto, los autores principian su exposición con estas palabras: “este es un libro acerca de la organización *política* de una sociedad de hombres libres. Su metodología, su aparato conceptual y su análisis derivan, esencialmente, de la disciplina que tiene por objeto la organización *económica* de la sociedad”.²⁶⁴ La obra no tra-

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 5.

²⁶⁰ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.

²⁶¹ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Co., Boston, 1967.

²⁶² Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Prentice Hall, Nueva York, 1991, Parte II.

²⁶³ Jan-Erik Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage Publications, Londres, 1987.

²⁶⁴ James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962, p. v. Cursivas del original.

ta del temario político en general, más bien constituye un análisis del cálculo del individuo racional cuando él se enfrenta con cuestiones de elección constitucional. La Constitución, dicho sea de paso, es entendida como un conjunto de reglas dentro de la cual dicha elección se realiza a través de la hechura de decisiones.

Inquebrantablemente fiel a esta concepción, otro profesante declaró que “la opción pública puede ser definida como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles, o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de la opción pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta de los electores, la política de los partidos, la burocracia y otros más. Sin embargo, la metodología de la opción pública es económica. El postulado conductual básico de la opción pública, como en la economía, es que el hombre es un ser egoísta, racionalizador y maximizador de utilidades”.²⁶⁵

Hay que resaltar que la opción pública constituye un enfoque de hechura de decisiones no-mercantiles centrada en el “hombre racional utilitarista”; propone al mercado como modelo de relación social para las elecciones, con base en el intercambio y la demanda; y a semejanza de la teoría de los precios, se inquiera sobre problemas de equilibrio y estabilidad, además invoca la autoridad académica de Vilfredo Pareto.²⁶⁶

A pesar de la supuesta identidad de objeto de estudio entre la opción pública y la ciencia política, existe un abismo por cuanto a metodología y sobre el concepto del ser humano. Es insólito que Dennis Mueller sugiera que Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alejandro de Tocqueville, sean considerados como pioneros de la opción pública. Es altamente cuestionable que una disciplina sea sometida al vasallaje de otra, tal como lo pretende la opción pública, haciendo que la ciencia política rinda homenaje a la economía. Por todo esto, no debemos asombrarnos que Mueller reconozca que “para muchos politólogos los modelos de la opción pública, parecen una ingenua caricatura de la conducta política”.²⁶⁷

La opción pública es un enfoque de economía –la economía neoclásica–, no de la economía en general. Un libro más sobre el tema da comienzo advirtiéndolo que su objeto no es otro que ir “dirigido, fundamentalmente, a los lectores no iniciados en el análisis económico”.²⁶⁸ En efecto, “la teoría de la opción pública aplica las presunciones de la economía acerca de la conduc-

²⁶⁵ Dennis Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, Nueva York, 1982 (1979), p. 1.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 3.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 5.

²⁶⁸ Corona Ramón, *op. cit.*, p. 7.

ta individual a las actividades del sector público, con la finalidad de explicar por qué los gobiernos funcionan tal como lo hacen. En este sentido, es primariamente una teoría acerca de las instituciones, más que de la política”.²⁶⁹

Hoy en día, la opción pública continúa siendo el nutriente básico del caudal teórico del neomanejo público. De ella emana la idea de que exista mayor delegación de autoridad entre esas unidades, e incluso de competencias; y que los neomanejadores exploren una variedad de alternativas institucionales para superar la inercia organizativa, y promover la cooperación y asegurar la responsabilidad.²⁷⁰

La antesala académica del nuevo manejo público

Las prédicas neoliberales reflejan hechos de la realidad, así como ideales compartidos por los pensadores anglosajones. Empero, a pesar de la indudable factura anglosajona del concepto de manejo público, así como del neomanejo, uno de los primeros planteamientos se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia*,²⁷¹ pudiera ser la exposición primigenia del nuevo manejo público. Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter “nuevo” del manejo público, usa extensivamente el término *management* alternado con *gestion*, toda vez que se proclama un sentimiento antiburocrático como asunto central.

Las ideas de Messenet están inspiradas especialmente en un estudioso de la administración privada, concebida de una manera diversa a la tradición fundada en Francia por Henri Fayol. Se trata de Octave Gelinier, quien prologó el libro.²⁷² Gelinier usa el término manejo público (*management public*) para referirse a una técnica que refleja con nitidez los tiempos de entonces, y particularmente “la innovación y la anticipación”, así como la aptitud para “gerenciar el cambio”. Gelinier plantea una tesis medular del neomanejo público: que tal manejo ha dejado de estar centrado en la “sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos”, y ha pasado a la “sociedad civil, mundo del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas”.²⁷³

²⁶⁹ White, *op. cit.*, p. 523.

²⁷⁰ *Ibidem*, pp. 522-523.

²⁷¹ Michel Messenet, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Bureaucratie*, Editions Hommes et Techniques, París, 1975.

²⁷² Gelinier es autor del libro *El secreto de las estructuras competitivas (Le Secret des Structures Competitives)*, publicado en 1967, según lo hace saber Messenet.

²⁷³ Octave Gelinier, “Préface”, en *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Bureaucratie*, pp. 9-11.

Una inspiración central de Gelinier es Robert Heller, un estudioso del manejo privado, que en 1972 escribió su obra *El manejador desnudo* (*The Naked Manager*), donde propala la especie de que la superioridad del manejador privado sobre los funcionarios públicos, se basa en la ascendencia del manejo empresarial.

Gelinier, adelantando posteriores ideas del nuevo manejo público, propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano-usuario”. El manejo público se define a partir de las relaciones con los usuarios, y con base en una lógica de eficiencia y las relaciones “costo-eficacia”. Sólo a partir de esta noción, considera que es posible renovar a la teoría del servicio público.

Messenet, como Gelinier, confiesa el origen anglosajón del manejo y el contagio intelectual provocado en Francia. Él propone que el nuevo manejo público trascienda la racionalización de la función central de dirección. Su tesis es que el neomanejo público supere la racionalización de la gestión y se aplique a las decisiones.²⁷⁴ Messenet dedica el capítulo tercero de su obra al estudio de la transposición de los modelos de gestión privada, dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de *misión*. Igualmente, en su obra destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de los recursos humanos.

Adelantando a las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre el manejo y su público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto nuevo manejo público, donde concluye que “la renovación de la gestión pública no se efectuará sino por vía de la adopción de las técnicas del manejo privado”.²⁷⁵

Fue hasta 1993 en que el Reino Unido apareció una obra similar a la anterior. N. Flynn publicó el libro titulado *Manejo del sector público* (*Public Sector Management*), cuyo temario comprende los mercados y los precios, evaluación de desempeño y servicio orientado al usuario. Desde entonces, allí “el manejo público tiene, en considerable extensión, un foco redefinido, un lenguaje y bases teóricas estrechamente definidas, y una configuración con base en literatura e ideas frecuentemente externas a la administración pública tradicional”.²⁷⁶ En efecto, se trata del nuevo manejo público.

²⁷⁴ Messenet, *op. cit.*, pp. 23-24.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 63.

²⁷⁶ Andrew Gray y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, en *Public Administration*, vol. 73, Reino Unido, primavera de 1995, p. 78.

Bajo la misma premisa, el *locus* de los estudios del nuevo manejo público se desarrolló fuera de los departamentos de ciencia política de las universidades británicas, situándose en escuelas de negocios, tales como las existentes en Londres, Warwick y Aston. Igualmente, dichos estudios se desarrollan en centros de investigación tales como el Instituto de Estudios de Gobierno Local y la Escuela de Estudios Urbanos Avanzados.²⁷⁷

Hoy en día existen corporaciones profesionales dedicadas al desarrollo de la consultoría en manejo público, como la Fundación de Manejo Público y la Fundación de Finanzas Públicas, así como *tanques pensantes* tales como el Instituto Adam Smith, el Foro Europeo de *Policy*, el Instituto para los Asuntos Económicos y el Instituto de Estudios de *Policy* Pública. Estas instituciones operan en campos académicos diversos al tradicional espacio de la administración pública en el Reino Unido, como el Real Instituto de Administración Pública.

El manejo público está presente en las revistas de dos maneras: primero, a través de secciones especiales de publicaciones británicas muy acreditadas como *Administración Pública* (*Public Administration*), *Estudios de Gobierno Local* (*Local Government Studies*) y *Policy y Política* (*Policy and Politics*); segundo, mediante revistas especializadas, principalmente, como *Finanzas Públicas* (*Public Finance*).

A pesar del rechazo explícito del neomanejo público al enfoque racional de *policy*, puede éste ser juzgado, a decir de Gray y Jenkins, como su “anti-ancestro”. De tal modo, una de las fuentes del nuevo manejo público debe ser buscada en los sesenta, cuando el foco de la administración pública radicaba en la planeación, así como en el presupuesto programático (PPBS). No obstante que este enfoque fue ferozmente atacado por el nuevo manejo público en los ochenta, por haber promovido esquemas jerárquicos y centralizados juzgados como muy deficientes, el enfoque manejarial emergió con fundamento en él debido a que pasó de incógnito dentro de las prédicas decisionistas profesadas por la opción pública. De hecho, el neomanejo concilia el esquema decisionista con sus planteamientos sobre el mercado, las organizaciones flexibles y respondientes, y la descentralización.

Las voces *administración* y *manejo* han compartido espacios desde tiempo atrás. Fue hasta los ochenta que “en el léxico de los estudios del sector público la palabra «manejo» comenzó a usurpar la de administración”.²⁷⁸ Incluso, la administración pública comenzó a ser llamada “tradicional” o peyorativamente “paradigma burocrático”, y Max Weber y el weberianismo

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 84.

fueron demonizados como causantes de los problemas administrativos. Pero, “indudablemente muchas de las reformas fueron conducidas por una agenda tecnocrática, basada en las ideas de la hechura de decisiones”,²⁷⁹ análoga a la procreada por el enfoque racional de *policy*.

Hacia finales de los setenta el panorama escolar del Reino Unido ya estaba abonado suficientemente para privilegiar los cursos de administración de negocios para el servicio civil, e incluso el gobierno había suministrado generosos subsidios al Instituto Británico de Manejo.²⁸⁰ El estudio de la administración pública, por su parte, comenzaba a recibir escaso reconocimiento en la administración central.

En los Estados Unidos, el nuevo manejo público también emergió en los años setenta y se convirtió en un foco de interés para administradores públicos y académicos, y aun ha estado presente en iniciativas de mejoramiento gubernamental, revistas, artículos y libros. Hoy en día abraza los campos de la educación, investigación y práctica de la administración pública.²⁸¹

Un referente de relevancia de su desarrollo es el *Directorio de Investigación de Manejo Público*, hecho en 1981-1982 por David Garson y Sam Overman a pedido de la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPAA). El directorio refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público.

Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre el manejo público dentro de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, entre los que destaca un artículo publicado por Graham Allison en 1980 sobre las diferencias entre manejo público y manejo de los negocios privados.²⁸²

La Asociación para la *Policy* Pública y el Manejo, formada por un grupo de escuelas, crearon la *Revista de Policy Pública y Manejo (Journal of Public Policy and Management)* que ocasionalmente publica artículos sobre manejo. En la prestigiada *Revista de Administración Pública (Public Administration Review)*, desde 1970 fue agregada una sección, el Foro de Manejo Público, con una orientación práctica. En el mismo tiempo, la antigua *Revista del Ser-*

²⁷⁹ *Idem*.

²⁸⁰ Rosemund Thomas, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978, p. 241.

²⁸¹ Hal Rainey, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Noamy Lynn y Aaron Wildawsky, *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990, pp. 157-182.

²⁸² Graham Allison, “Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects” (1980), en Richard Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1988, pp. 283-298.

vicio Civil (Civil Service Journal) fue rebautizada como *Manejo (Management)*.²⁸³

Finalmente, queremos referir que en 1970 fue creada la División de Sector Público de la Academia de Manejo, pero se trata de la sección más pequeña. El manejo es trabajado por los miembros de la academia con una orientación de aplicación común a los sectores público y privado, así como a otras organizaciones.

²⁸³*Ibidem*, p. 163.