

CAPÍTULO 5

La “nueva” gerencia pública

EL NUEVO manejo público ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la administración pública, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida contemporánea. Dicho impacto, empero, no ha sido positivo y sí motivo de severas críticas.

El movimiento del “nuevo” manejo público

Ocasionalmente algunas disciplinas tienen momentos luminosos de desarrollo reflejados en algún suceso académico que concentra la inteligencia socializada, tales como un seminario, congreso o publicación. Por ejemplo, el nacimiento de las ciencias de *policy* ocurrió en 1951 durante una reunión en la Universidad de Stanford, California, y dentro del libro colectivo publicado bajo el liderazgo del ensayo pionero de Harold Lasswell.²⁸⁴

Guardando las debidas proporciones, es probable que un buen punto de comienzo para tratar la naturaleza del nuevo manejo público sea el número especial de la revista *Administración Pública* del Reino Unido, publicada en el verano de 1991, que se dedicó al estudio del mismo. Igualmente, esta publicación es un punto de referencia acerca del *estado del arte* sobre dicho manejo, y la primera apreciación de sus doctrinas, desarrollo y trascendencia.

Las “3E” como Código Genético del Nuevo Manejo Público: economía, eficiencia y efectividad

En la introducción de la mencionada revista, el editorial comienza con el recordatorio de que en la década de los ochenta en el Reino Unido fue la época de la implementación de las 3E: *economía, eficiencia y efectividad*. El nuevo manejo público tiene su “foco en el manejo, no en la *policy*”.²⁸⁵ Por consiguiente, como un eco de Ostrom, enfatiza a la evaluación y la eficiencia; la desa-

²⁸⁴ Harold Lasswell, “Policy Orientation”, en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

²⁸⁵ “Editorial Introduction”, en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, Reino Unido, 1991, p. 1.

gregación de las burocracias públicas dentro de agencias que tratan con base en pago por servicio; el uso de cuasimercados y la contratación para fomentar la competencia; la reducción de costos; y un estilo de manejo que resalta, entre otras cosas, objetivos por resultados, incentivos monetarios y libertad de manejo.

El neomanejo público es hijo del Partido Conservador, fue gestado como medida de endoprivatización durante los años ochenta a través del Comité de Gobierno y Derecho del Consejo de Investigación Económica y Social, el cual estableció varios programas orientados al desarrollo de organizaciones y métodos de operación del sector público británico, para un uso de recursos más efectivo y eficiente.

Por consiguiente, consiste más en un programa estratégico de un partido antaño en el gobierno, que en una teoría rigurosamente elaborada. Este manejo constituye una de las más relevantes tendencias en administración pública en la década de los ochenta y noventa en los países anglófonos, aunque su influencia se ha dejado sentir en muchos países más.²⁸⁶

También es categorizado como una reconceptuación normativa de la administración pública. Un autor explica que consiste en un conjunto de componentes interrelacionados, tales como la provisión de servicios de alta calidad para los valores ciudadanos; incremento de autonomía de los manejadores públicos, particularmente en las agencias de control; “la apreciación de los valores de competición, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público”.²⁸⁷

La práctica de la competencia es crucial en el concepto del nuevo manejo público, porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, y propende a que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.²⁸⁸

Igualmente, entraña la propuesta de que la administración privada juegue un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones

²⁸⁶Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, Reino Unido, 1991, p. 3.

²⁸⁷Sanford Borins, “The New Public Management is Here to Stay”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995, pp. 131-132.

²⁸⁸Mohan Kaul, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Londres, 1997, p. 18.

significan el *buen manejo* en sí mismo. Simplemente, este último es la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce *organizaciones excelentes*; estas organizaciones son aquellas que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad, sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.²⁸⁹

La administración pública puede ser una organización excelente, si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios. Primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.²⁹⁰

El contexto manejarial en el Reino Unido y los Estados Unidos

Marzo de 1994 puede considerarse como el comienzo de la etapa actual del manejo público en los Estados Unidos, pues el Informe del Vicepresidente Al Gore patentizó las deficiencias del gobierno. Pocos meses después, el gobierno británico publicó el *Libro Blanco* sobre el servicio civil cuyo propósito fue obtener la integridad, imparcialidad política y objetividad en el sector público, con base en el manejo público y la reducción del “tamaño” del servicio civil. Aunque ambas iniciativas son distintas, reposan en una ideología común y representan la cara práctica del manejo público en ambos países. Posteriormente, el manejo público fue elevado a la categoría de un nuevo enfoque de la teoría de la administración pública de los Estados Unidos, sosteniéndose que visualizaba de un modo distinto el manejo del gobierno. Dicho manejo puso un nuevo énfasis en el gobierno y la *governabilidad*.²⁹¹

En los Estados Unidos, el ascenso del nuevo manejo público fue alimentado por la atmósfera social reflejada en una opinión pública desfavorable al gobierno, y en el escepticismo sobre la efectividad de las grandes agencias públicas. Igualmente, los políticos y los candidatos populares hicieron una campaña agresiva contra la burocracia, provocándose que varias agencias gubernamentales sufrieran la reducción de sus recursos. De acuerdo con los

²⁸⁹ Jack Duncan, Peter Ginter y Stuart Capper, “Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, núm. 3, EE.UU., 1991, p. 230.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 230.

²⁹¹ Andrew Gray y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, en *Public Administration*, núm. vol. 73, Reino Unido, primavera de 1995, pp. 75-99. Cursivas de Omar Guerrero.

problemas narrados, se presumió que el nuevo manejo público se enfrentaría a cuestiones muy dramáticas para las cuales el gobierno debía ser manejado con efectividad.²⁹²

Pero es irónico que en la administración pública de los Estados Unidos exista “un monumental colmenar de actividad manejarial”, tejido con la integración de los gobiernos nacional, estatal y local.²⁹³ Allí la administración Reagan personificó lo que después sería el neomanejo público: muchos servidores públicos de carrera de alto rango fueron desplazados por políticos designados libremente, y la Comisión Grace hizo una multitud de recomendaciones sobre el pago de servicios públicos, el incremento de productividad y eficiencia, la eliminación del desperdicio, la reducción del “tamaño” del gobierno y la transferencia de responsabilidades al sector privado. El resultado fue la desmoralización de los servidores civiles de carrera, el incremento de la hostilidad entre ellos y los ejecutivos políticos, el debilitamiento de la capacidad profesional del servicio civil, y la posibilidad real de que la burocracia se convirtiera en una tecnocracia.

Concepto del nuevo manejo público

El carácter esencial del nuevo manejo público entraña al “paradigma empresarial de manejo” del sector público.²⁹⁴ De hecho, ese carácter es fácilmente observable en cuatro ingredientes constitutivos de su naturaleza.

Las cuatro características esenciales del nuevo manejo público

El nuevo manejo público está caracterizado por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno; “el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios”; el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios, particularmente en tecnología informática; y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁹⁵

Este nuevo paradigma de gestión está basado en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un con-

²⁹² Rainey, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Noamy Lynn y Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990.

²⁹³ *Ibidem*, p. 164.

²⁹⁴ Donald Savoie, “What is Wrong with the New Public Management”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995, p. 112.

²⁹⁵ Hood, *op. cit.*, p. 3.

trol activo, visible y discrecional sobre las organizaciones. Su apotegma sencillamente invoca la “libertad de manejo”, como paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*, de la que deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder.

En él hay estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos (que incluyan a los servicios profesionales). La responsabilidad requiere una declaración nítida de metas.

El neomanejo público pone énfasis en los controles de resultado, la asignación de recursos está ligada a la medida de rendimiento y se anteponen los resultados a los procedimientos.

La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada en unidades menores. El nuevo manejo público impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea. Igualmente, crea unidades manejables, separa los intereses respectivos de la provisión y la producción, y “gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público”.²⁹⁶

Dicho manejo público se mueve hacia un gran aumento de la competencia en el sector público: la “rivalidad” es la clave de la disminución de costos y de mejores estándares. El nuevo paradigma constituye “el esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica manejarial (...) [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público”.²⁹⁷ Finalmente, significa la presión hacia una gran disciplina del manejo de los recursos: reducción de costos, reforzamiento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas sindicales y limitación de costos. En suma, constituye el control de las demandas de recursos del sector público y el “hacer más con menos”.

Definición del manejo público

Debido a que el vocablo “manejo público” comenzó a ser usado desde que los países desarrollados iniciaron la reforma del Estado, “la nueva frase *public management* refleja la inserción de la perspectiva manejarial dentro del sec-

²⁹⁶ *Ibidem*, pp. 5-6. Cursivas del original.

²⁹⁷ *Idem*.

tor público". En otras palabras, esta frase significa simplemente la implantación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno.²⁹⁸

El neomanejo público ha sido elevado por sus promotores a signo de los años noventa, así como una supuesta categoría científica referida a la capacidad para solucionar los problemas de todas las organizaciones. Es incluso concebido como rúbrica de capacidades universales: "el nuevo manejo público es un concepto muy amplio que involucra no solamente las cualificaciones de los manejadores públicos, sino también el relacionamiento entre la burocracia y los políticos, así como la redefinición del concepto de gobernabilidad".²⁹⁹ A través de ese manejo, en sentido inverso a como lo cuenta la pieza literaria, el señor Hyde se convierte en el doctor Jekyll.

Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos, tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a "lo empresarial" (*entrepreneurship*) y el "empoderamiento" (*empowerment*).

No es insólito que el nuevo manejo público se desarrolle en los ámbitos hacendarios, porque la gestión financiera es central en el enfoque maneja-rial. En el Reino Unido esto es visible dentro de los contenidos de revistas tales como *Contabilidad Financiera y Manejo* (*Financial Accountability and Management*), *Contabilidad* (*Accounting*), *Auditoría y Contabilidad* (*Auditing and Accounting*), y *Finanzas Públicas* (*Public Finance*). Otro foco nodal del nuevo manejo público es la administración de personal, donde se ha impuesto el sistema de contratos,³⁰⁰ y se ha allanado el paso al servicio civil para incorporar por igual a candidatos de los sectores público y privado. En el Reino Unido, esta estrategia se aplicó al alto servicio civil e incluso al cuerpo de policía.³⁰¹

El nuevo manejo público intenta hacerse atractivo reforzando la gramática y la retórica de su rótulo:

...el término manejo público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano (...) El uso de la rúbrica manejo público se ha incrementado a lo largo del crecimiento concerniente al tamaño, costo y efec-

²⁹⁸ Jan-Erik Lane, "Will Public Management Drive Out Public Administration", en *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, Japón, 1994, p. 139.

²⁹⁹ Barbara Wake Carroll y David Garkut, "Is There Empirical Evidence of a Trend Towards «Managerialism»? A Longitudinal Study of Six Countries", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, Canadá, 1997, p. 536.

³⁰⁰ Richard Boyle, "Managing by Contract in the Public Sector", en *Administration*, vol. 40, núm. 4, Dublín, 1992-1993, pp. 333-346.

³⁰¹ Gray y Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

tividad del gobierno (...) el término manejo público aparentemente ha sido atractivo porque implica alguna cosa que es necesitada seriamente en este contexto.

Como manejo público se refiere a tomar cosas con las manos, “él sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”. De aquí mucha de la fascinación actual con el término, que embriaga a ciertas personas.³⁰²

El Estado administrativo no-reformable

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

Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alternativo y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública está en crisis como ciencia.³⁰³ Se piensa que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva tradicional, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial.

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

³⁰² Rainey, *op. cit.*, pp. 157-158.

³⁰³ Lane, *op. cit.*, p. 139.

los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas tales como la “privatización y la competitividad”.³⁰⁴

Hoy en día, la teoría de la administración pública en el Reino Unido es un territorio invadido y ocupado por los economistas neoclásicos, los contadores y los administradores de negocios.

Por consiguiente, las críticas a la administración pública no emanan de los académicos de la administración pública, sino de los profesores de las escuelas de economía y de negocios de influencia neoliberal. Pero algunos administrativistas como J. Kingdom, creen que un profesor de ese tipo de planteles es inhábil para comprender disciplinas que no sirven a la economía capitalista. Él razona que el manejo es útil en la perspectiva de los negocios, más que en la administración pública, porque es concebido como un conjunto de habilidades ajenas al contexto político. A. Massey, sobre la misma línea, se lamenta de que en algunas universidades la administración pública se haya transformado dentro de estudios de manejo y transferido a las escuelas de negocios, porque es una estrategia para formar meramente técnicos hábiles sólo para la manipulación abstracta.³⁰⁵

En suma: la concepción sobre la irreformabilidad del Estado, induce a esta acepción dominante del manejo público a proponer como única salida a los problemas de la administración pública el que adopte con plenitud el sentido empresarial de la firma privada.

El Estado administrativo reformable

El nuevo manejo público es invocado como una Gran Respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado administrativo. Desde la óptica de su rescatabilidad, se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma endoprivatizadora menos radical que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo. Esto es visible nítidamente en la implementación de las relaciones intergubernamentales, y la producción estatal de bienes y servicios, y manejo de las empresas públicas.

³⁰⁴ George Boyne, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, en *Public Administration*, vol. 74, núm. 4, Reino Unido, invierno de 1996, p. 686.

³⁰⁵ Citado por Boyne, *op. cit.*, p. 687.

El nuevo manejo público como implementación de las relaciones intergubernamentales

Abonando el terreno de la globalización planetaria, el neomanejo público es concebido como una criatura de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Un autor ha comentado lo siguiente:

...mi observación es que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno en los hechos muestra poca evidencia de alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación.³⁰⁶

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

El neomanejo público reconoce que desde la década de los ochenta la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado, tal como fue visible en los regímenes de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental.

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

El autor citado añade lo siguiente:

...me gustaría insistir en que el manejo del sector público no está relacionado con sistemas de contabilidad intra-departamental. Lo que dis-

³⁰⁶ Hugh Faulkner, "Looking to Public Management", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, Canadá, 1995, p. 384.

tingue cualitativamente el manejo del sector público del manejo de los negocios, es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.³⁰⁷

Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público, y hacia una mayor adaptación e innovación institucionales, porque actualmente opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarcta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control, cuando debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y construir una más flexible y respondiente adaptabilidad.

La reformabilidad del Estado administrativo depende de la prueba real de desempeño del gobierno, que consiste en la implementación. Ésta constituye una habilidad para manipular las relaciones entre los departamentos y, en los regímenes federales, manejar los vínculos de los gobiernos nacional, local y municipal. Por lo tanto, cualquier búsqueda e investigación para construir un paradigma del manejo público basado en la innovación, debe fundarse en la gerencia de las organizaciones gubernamentales interdependientes.³⁰⁸

El nuevo manejo público como gestión de la administración pública paraestatal

El Estado administrativo rescatable se extiende a la gestión del sector paraestatal.³⁰⁹ Bajo esta perspectiva, el establecimiento del neomanejo público implica una séxtuple estrategia: el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública; el Estado manejador sustituye al Estado administrativo; el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal; los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos; los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy*; y hoy en día está en curso una segunda "revolución manejarial".

De acuerdo con la noción del Estado administrativo rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de racionalidad, el modelo de manejo público se propone reemplazar exitosamente el paradigma de administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva mane-

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 386.

³⁰⁸ *Idem*.

³⁰⁹ Lane, *op. cit.*, pp. 139-151.

jarial y una nueva apreciación del sector público, la cual descansa en la idea de establecer un mercado interior y endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, y el manejo de las empresas públicas. Su transfondo recuerda las nociones de Von Mises, en el sentido de la identidad perfecta entre racionalidad y mercado, pues éste expresa el cálculo que está entrañado en el precio y el dinero. Por consiguiente, su éxito potencial está basado en las respuestas positivas a las demandas de efectividad del sector público.

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

De hecho, la rescatabilidad del Estado administrativo significa que el Estado manejador lo sustituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer en su interior los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por la economía neoclásica, en lugar de la hechura de *policy* macroeconómica.³¹⁰

En contraste con el Reino Unido y los países de la *Commonwealth*, en los Estados Unidos, el nuevo manejo público intentó deslindarse del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque manejarial es considerado como diferente al modelo de privatización, pues como lo argumentan David Osborne y Ted Gaebler, “la privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero es igualmente obvio que privatizar no es *la* solución. Quienes la defienden por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”.³¹¹

³¹⁰ *Ibidem*, p. 140.

³¹¹ David Osborne y Ted Gaebler, *El nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Ediciones Gernika, México, 1994 (1992), p. 81. Cursivas del original.

Esta imagen, ciertamente torcida por desconocer la factura privatizadora del nuevo manejo público, constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos posprivatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *policies* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia afuera, voltea y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar ahora los sectores públicos de los países desarrollados que tienen una economía avanzada, donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es sustancial y cuentan aún con muchas empresas públicas. Tal como lo explica un autor, “el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público”.³¹² La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo manejarial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de lugar.

Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, tal como se puede visualizar en el siguiente pasaje:

*Dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también significa “desburocratizar” las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente.*³¹³

El modelo neogerencial, del tal modo, es propuesto como conciliable en general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin tregua con un paradigma específico de dicha administración al que llama “weberiano”. El modelo weberiano que personifica la esencia del Estado administrativo, es observado como un paradigma racional basado en la planeación, así como una organización administrativa jerárquica, que deben ser reemplazados por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados, así como hacia la introducción de mercados internos dentro de los gobiernos estatales y locales.

³¹² Lane, *op. cit.*, p. 142.

³¹³ Savoie, *op. cit.*, p. 113. Cursivas de Omar Guerrero.

Ese esquema comprende cuatro enunciados, de los cuales aquí tratamos dos y en el apartado siguiente los restantes:

Primero: el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal. Muchos autores razonan acerca del nuevo manejo público como una “variación sobre el mismo tema” y construyen un enfoque de administración pública desde la administración de negocios, donde subsisten ambos elementos. Esto explica la idea del Estado administrativo rescatable, porque “el manejo público es llamado para reemplazar a la perspectiva de la administración pública, mientras retenga un gran sector público”.³¹⁴ De manera similar, las empresas públicas se transforman en firmas, pero el propietario sigue siendo el Estado. Este modelo manejarial constituye el punto final de la propuesta de un paradigma alternativo de organización del suministro público de los bienes y servicios públicos. Entonces, su alcance es muy limitado: el manejo público consiste esencialmente en una nueva forma de organización del aprovisionamiento de tales bienes y servicios.

Segundo: los elementos estructurales de la administración pública y el neomanejo público son dicotómicos. Aunque esta perspectiva del manejo público diferencia la administración pública y el modelo weberiano de la administración pública, confunde la esencia con una apreciación de la esencia. El modelo referido hace una oposición entre:

Administración pública / nuevo manejo público

Reglas / objetivos

Anticipación / adaptación

Responsabilidad / dirección

Formalismo / innovación

Apertura / secreto

Queja / salida

Legalidad / efectividad

Vocación / auto-interés

Interés público / ganancia.³¹⁵

Tal como es observable, el paradigma neomanejarial público plantea una colisión de conceptos: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Ese manejo habla de tránsito

³¹⁴ Lane, *op. cit.*, p. 142.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 142.

del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de “ganar”, más que en “gastar”. Brevemente hablando, el neomanejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.³¹⁶

Esta visualización acierta acerca de que la administración pública emana del derecho público, y por lo tanto, está enfocada en la ley. En él se habla del *Rechtsstaat* –Estado de derecho–, un Estado integrado con cuerpos políticos que tienen poderes y competencias. El Estado de derecho está fundado en principio por el gobierno de la ley y significa que la administración pública trabaja dentro de la legalidad. En suma: las funciones de la administración pública entrañan procedimientos y ritualismo.

Otro elemento del esquema de la administración pública es la predecibilidad del modo como opera la organización administrativa. El nuevo manejo público explica que la estructura del derecho administrativo tiene su lugar, porque ensancha la predecibilidad y la capacidad de los ciudadanos para desarrollar sus expectativas acerca de cómo los negocios públicos deben ser tratados. La predecibilidad es la base de la anticipación y la responsabilidad de las necesidades ciudadanas. La estructura del derecho administrativo está integrada por la delegación de autoridad, los procedimientos de hechura de *policy*, los remedios, los controles legales y el defensor del pueblo.³¹⁷

El esquema de administración pública implica apertura con relación a sus procedimientos, porque ella requiere de la responsabilidad pública y la anticipación. Paralelamente, el gobierno de la ley es posible si el pueblo demanda a través del proceso judicial. El Estado de derecho está basado en el principio de legalidad, que subordina a la administración pública a los controles jurídicos. La base de la gobernabilidad es el criterio de corrección a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado en favor de los ciudadanos.

Otro conspicuo componente de la estructura política del enfoque de la administración pública, es la orientación del interés público. De manera como un médico o un profesor trabajan en un hospital o en una escuela, los resultados son una expresión de su vocación de servicio público. El gran propósito del Estado es satisfacer el interés público y proveer un servicio a la sociedad, de manera altruista.

³¹⁶Savoie, *op. cit.*, p. 113.

³¹⁷Lane, *op. cit.*, pp. 145-146.

La segunda revolución manejarial

El tercer enunciado del nuevo manejo público es que los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy*: “los manejadores son un conjunto especial de empleados dentro de las organizaciones que asumen funciones de hechura de decisiones”.³¹⁸ Su peculiar carácter consiste en que su desempeño es evaluado por el rendimiento de las metas organizativas y los cargos manejariales están fundados en su poder discrecional. Las capacidades discrecionales involucran flexibilidad, adaptación y dirección. Sin embargo, el autor citado señala algo que es absurdo: “el manejo no está orientado hacia la observación de reglas”, porque los manejadores deben operar con flexibilidad, sorpresa e innovación acrecentada. Ciertamente, los manejadores deben ser flexibles, etcétera, pero ello no significa que estén más allá del derecho. Ni las corporaciones públicas ni privadas trabajan fuera de las reglas, ni operan en el “estado de naturaleza hobbesiano”.

En el modelo del nuevo manejo público la eficiencia es considerada más importante que la obediencia, y la efectividad va por delante de la legalidad. Efectivamente, la flexibilidad y la adaptación son tan importantes como la previsibilidad y la responsabilidad; pero el neomanejo público no es refractario del interés público, y la rentabilidad es una meta muy alta junto con el interés público al cual sirve.

Finalmente, el cuarto enunciado reza que hoy en día está en curso una segunda “revolución manejarial”. Actualmente está en proceso una segunda revolución gerencial que ha incrementado el papel de los manejadores y creado una “filosofía manejarial”.³¹⁹ Esta revolución comprende tanto a las organizaciones públicas que producen bienes y servicios, como a las empresas. También involucra entidades del gobierno como hospitales y escuelas, aunque las empresas públicas son consideradas como firmas que trabajan tal como lo hacen las compañías privadas.

La segunda revolución manejarial también involucra al Estado, pues su organización administrativa abandona el modelo weberiano y toma el esquema de mercado. Las organizaciones son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y son corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día, esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 144.

³¹⁹ *Idem*.

En suma: “el propósito básico de la introducción del Estado manejador, es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos”.³²⁰

La prueba del éxito del modelo manejarial de Estado es el resultado del principio de eficiencia, conocido como *óptimo* de Pareto. Se refiere a la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo, y las tasas marginales de sustitución en la producción. En términos de hechura de *policy*, el óptimo de Pareto considera que no necesariamente una opción ineficiente se convierte en eficiente automáticamente según el concepto de *optimidad*, porque nada puede evitar que algunos miembros de la comunidad sean perjudicados, y existan mecanismos de compensación. La eficiencia de una elección sólo es posible si maximiza cierta combinación conexas de funciones de beneficio individual, y por consiguiente, una solución es eficiente si es equivalente a la asignación implícita de cargas a los beneficios de los diferentes miembros de la comunidad.³²¹

Los manejadores se hallan ante una segunda oportunidad de revolucionar no sólo a la administración pública, sino a todas las organizaciones. Sin embargo, la segunda revolución manejarial es muy diversa a la primera y ciertamente más limitada.

La primera revolución gerencial, igual que la que le ha sucedido, invocó la peculiaridad de su tiempo. James Burnham, su gran profeta, habló en 1941 de esa transformación como una revolución social que abarcaba todos los órdenes de la vida asociada, incluyendo la cultura y las creencias, así como el ascenso de un nuevo grupo de hombres que se encarama en la cima del poder. La esencia del cambio, como en la segunda revolución manejarial, no consistió solamente en su influjo transformador, sino en su “ritmo” sumamente acelerado.³²²

El meollo de aquella época fue que la revolución estaba llevando al poder a los manejadores y que su dominio, en contraste con las épocas que le precedieron, no descansaba en la propiedad de los medios de producción y los instrumentos de administración, sino en su control. “La teoría de la revolución manejarial predice que la sociedad capitalista será reemplazada por la sociedad manejarial (...) y que en realidad la transición de la sociedad capitalista a la sociedad manejarial ya está en marcha.”³²³

El concepto de manejo en la segunda revolución manejarial es muy similar al de su ancestro. Este concepto, sujeto a confusiones en la década de

³²⁰ *Ibidem*, p. 146.

³²¹ Giandomenico Majone, “The Feasibility of Social Policy”, en *Policy Sciences*, núm. 6, EE.UU., 1975, p. 51.

³²² James Burnham, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, Nueva York, 1941, pp. 1-6. Cursivas del original.

³²³ *Ibidem*, p. 29.

los cuarenta, reclamó un esfuerzo de definición: por manejo se entiende a las “tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción”.³²⁴ El manejo, por consiguiente, implica un punto de la intersección entre el tiempo y el espacio, donde las tareas organizadas y coordinadas hacen concurrir a los trabajadores, los medios de trabajo y las materias que serán procesadas.

Los titulares de estas tareas, como en la segunda revolución manejarial, tenían una variedad de nombres: en la industria se denominaban gestores de producción, superintendentes y supervisores técnicos; en el gobierno se conocían como administradores, comisionados y jefes de oficina. Pero todos ellos eran manejadores.

La base estructural del poder manejarial durante la primera revolución sería la propiedad, mas no la privada, sino aquella que detentará el Estado a través del dominio de los grandes medios de producción. Pero el control del Estado sería un privilegio gerencial, que de tal modo haría de los manejadores los verdaderos manipuladores de los medios de producción. “El Estado –esto es, las instituciones que comprende el Estado– será, si se desea poner de esa manera, «propiedad» de los manejadores. Y esto bastará para situarlos en la posición de clase gobernante.”³²⁵ El control del Estado, naturalmente, se aseguraría a través del establecimiento de las instituciones políticas apropiadas.

Durante la primera revolución los manejadores constituirían un nuevo tipo de clase en un sentido muy lato del término, pues su estatuto no tendría como punto de referencia la propiedad, sino la función que desempeñan. Esta función se llama “manejo”, y consiste en la gestión técnica y la coordinación del proceso productivo; aquellos que la desempeñan son los manejadores, quienes a principios de los cuarenta efectivamente comenzaban a tener a su cargo el manejo de los procesos directivos en los países altamente industrializados. Burnham desea ser más preciso: “entiendo por manejadores, simplemente, aquellos quienes en la sociedad contemporánea están efectivamente manejando, en el aspecto técnico, el proceso de producción, no importa cuál sea la forma legal y financiera –individual, corporativa o gubernamental– del proceso”.³²⁶

Sin embargo, ayer como hoy en día no debemos perder de vista que el carácter técnico de los manejadores, que es el que les daría su poder en la primera revolución, es precisamente su punto más débil porque es por lo que los emplean y controlan los verdaderos propietarios de los medios de

³²⁴ *Ibidem*, p. 79.

³²⁵ *Ibidem*, p. 72.

³²⁶ *Ibidem*, p. 80.

producción –los capitalistas– y los gobernantes. Como lo explicaron dos pensadores, “el gran rigor de su entrenamiento los convierte típicamente en las víctimas fáciles de los hombres conocedores de los asuntos políticos”.³²⁷

El acceso al poder de la sociedad según Burnham, consiste en comprender la tendencia hacia una forma general de organización de la sociedad –manejarial– y sentar dominio sobre ella. Esta tendencia, sin embargo, no considera dos factores relevantes que son las transformaciones de la estructura de clase en el capitalismo en los referidos años cuarenta, y la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, en una etapa de debilidad del último ante el desarrollo administrativo del primero.³²⁸

El ideario de Burnham no fue profesado en el desierto, y algunos pensadores a mediados de los sesenta observaron que efectivamente la primera revolución manejarial se había prolongado por dos decenios más. Los datos mostraban un poder creciente de los manejadores en la sociedad anónima, y aunque no tenían su propiedad, conservaban su control. Las causas históricas radicaban en las exigencias tecnológicas de la industria moderna; la necesidad de la combinación del talento especializado que deriva de la tecnología avanzada, el capital y la necesidad de la planificación con control; así como el imperativo de la coordinación del talento especializado.³²⁹

Esas condiciones han configurado una nueva categoría social en cuyo centro está el manejo, una entidad colectiva integrada por un reducido grupo de directivos, que forman parte de un ente mayor desconocido por Burnham. Esa nueva categoría abarca al manejo, pero no se ciñe a él, pues hay que considerar a todos aquellos que dotados con conocimiento especializado participan en la hechura de decisiones. “Este grupo es la inteligencia que guía la empresa, el cerebro de la empresa; no es el *management* (...) propongó llamar a esa organización *tecnoestructura*.”³³⁰

La teoría gerencial de Burnham ofrecía a los manejadores no sólo participar en el poder, sino todo el poder. Pero el nuevo manejo público no solamente les regatea un poco de poder, sino mezquinamente los aparta de la vida política de donde emana.

³²⁷ Hans Gerth y Charles Wright Mills, “Marx for the Managers”, en Robert Merton (coord.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Ginebra, 1960, p. 171.

³²⁸ *Ibidem*, pp. 166, 176.

³²⁹ John Kenneth Galbraith, *El nuevo estado industrial*, Ariel, Barcelona, 1974 (1967), pp. 79, 80, 92-94.

³³⁰ *Ibidem*, p. 104.

Mucho manejo y poca política

El neomanejo público se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo mismo. Manejo, no *policy*, sugieren sus promotores.

Como en Aquiles, la debilidad del nuevo manejo público está en su base, es decir, en la política, pues como público, todo manejo que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Empero, los defectos del manejo público no se agotan aquí, se extienden a una variedad de ámbitos y a ellos nos referiremos enseguida.

Un buen ejemplar lo constituye el caso del Canadá, donde el establecimiento del nuevo manejo público fue inaugurado a través de la implementación de la *Increased Ministerial Authority and Accountability*. La agenda manejarial de la administración Chrétien abraza un servicio público ubicado desde entonces en el seno del espíritu empresarial, toda vez que las operaciones gubernamentales fueron orientadas hacia el cliente. La más genuína cara del nuevo manejo público no ha seguido tanto la huella británica, sino la brecha estadounidense, de manera que el gobierno se empeña en “reinventarse” él mismo. Empero, una tónica tal ofrece una Gran Respuesta a los problemas de ineficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración total del gobierno del Canadá.³³¹

Es inocultable que el nuevo manejo público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de manejo es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo, “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el manejo público”.³³²

Los textos primigenios de la administración pública estadounidense, así como la británica, exploran muchos temas hoy en día abordados por el nuevo manejo público. Por consiguiente, “la pregunta de la novedad es importante porque hay una insinuación de futilidad e inevitabilidad en las críticas actuales de su teoría y práctica. Es posible que, si nosotros adoptáramos el término manejo desde los negocios privados, ello podría significar una decidividad y proactividad que parece inexistente en el gobierno, y simplemente

³³¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 112-121.

³³² Rainey, *op. cit.*, p. 171.

pensemos que una concepción relativamente agresiva y un manejo autónomo pueden ser aplicados en el sector público”.³³³

El nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico y en un renovado énfasis sobre problemas centrales y eternos de la administración pública, hacia su conducta propositiva y eficiente.

Un segundo defecto, harto visible en el nuevo manejo público, es que desarrolla una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por esto, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente. Tal es el amplio propósito de la Carta Ciudadana del Reino Unido, destinada a los clientes públicos y que contiene los estándares de los servicios gubernamentales, y supuestamente los hace consumidores más responsables.³³⁴

Un autor sugiere que el neomanejo público es básicamente defectuoso porque la verdadera naturaleza del campo de la administración pública no entraña el desarrollo de Grandes Respuestas, como son sus proposiciones;³³⁵ en realidad, las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van preñando gradualmente hasta transformarse en técnicas de gestión pública. La burocracia opera dentro de un contexto político que es siempre polémico y poco tolerante para los errores por ella cometidos. Por consiguiente, “hay también un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.

Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. Un administrativista cree que el consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”.³³⁶ Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando

³³³ *Idem.*

³³⁴ Kaul, *op. cit.*, pp. 15-16.

³³⁵ Savoie, *op. cit.*, pp. 115-116.

³³⁶ *Idem.*

demanda, su voz refleja a la opinión pública, no a la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y de la hechura de *policy*. El nuevo manejo público simplemente ignora a estos relevantes problemas políticos, que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

Por otra parte, la llamada “orientación al cliente” no tiene nada de novedosa. Tal como es observable en un trabajo que se remonta a 1947, un autor evidencia el papel del consumidor como un mecanismo “extra-parlamentario y no-político”, por el cual puede resarcir los agravios de que es objeto.³³⁷ Desde entonces, en el Reino Unido han existido representaciones de consumidores muy activas, tales como el Consejo de Consumidores del Carbón y el Consejo Doméstico de Consumidores de ese mismo producto. Igual función tenía un ente similar de consumidores del servicio eléctrico, así como uno más que defendía los derechos de los clientes de los servicios aéreos.

Es una gran ironía que en el Reino Unido, creador del parlamentarismo, sea donde se optara por el silencio clientelar. Marx, aludiendo a la esencia de un Parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: “si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?”³³⁸

Un defecto más del nuevo manejo público es que sus promotores razonan que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser simplemente transferidas hacia la administración pública. Si los servidores públicos quisieran trabajar en el sector privado, ellos no serían empleados del gobierno; o establecerían su propio negocio. Pero lo más grave de esta concepción privatizadora del servicio público, es que carreras administrativas añejas, altamente desarrolladas, efectivas y muy útiles, como la del Reino Unido, han sido sensiblemente dañadas por el nuevo manejo público. En 1954, el administrativista británico William Robson escribió algo que sus paisanos olvidaron durante dos décadas: “el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo continuo de su mejoramiento”.³³⁹

³³⁷ William Robson, “The Administration of Nationalized Industries in Britain”, en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 3, EE.UU., 1947, p. 168.

³³⁸ Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, s/a, 2 tomos, t. I, p. 292.

³³⁹ William Robson, “Recent Trends in Public Administration”, en *The Political Quarterly*, vol. 25, EE.UU., 1954, pp. 337-346.

En cuanto al Reino Unido, estamos hablando de una carrera administrativa con más de 150 años de vida y que ha sido útil no sólo al país, sino a un campo de desarrollo de todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Conservador. A dicha carrera se ingresa a través de un difícil régimen de oposiciones y se permanece a través de un no menos riguroso sistema promocional objetivo, imparcial y probadamente efectivo.

Junto al espíritu empresarial arriban al sector público sus portadores: los empresarios privados, pues el servicio público ha sido franqueado al paso de los protagonistas de las corporaciones privadas. Por arte de magia, el sentido lucrativo que traen consigo hará efectiva, eficiente y económica a la administración pública, propiciando un mercado interior donde ellos, como los antiguos romanos en el Mediterráneo, están en el *Mare Nostrum*. Pero los neomanejadores, tan fielmente apegados a las lecciones de Ludwig von Mises, aquí hicieron una excepción y desoyeron las advertencias del maestro:

El ciudadano común compara el funcionamiento de las oficinas con el trabajo en el sistema lucrativo, que conoce mejor. Entonces se da cuenta de que el manejo burocrático es antieconómico, ineficiente, lento y de vía estrecha. Sencillamente, no puede comprender que la gente razonable permita que subsista un sistema tan dañino. ¿Por qué no adoptar los métodos comprobados de los negocios privados?

Sin embargo, tales críticas no son razonables, pues deforman las características peculiares de la administración pública. No se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y faltas en el funcionamiento de las agencias administrativas son propiedades necesarias. Una oficina pública no es una empresa para ganar dinero; no puede utilizar un cálculo económico; ha de resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo de acuerdo con los patrones de los negocios privados. Es un error el juzgar la eficiencia de un departamento de gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta al rejuego de los factores del mercado.

Hay, por supuesto, en la administración pública de cualquier país manifestaciones deficiencias que saltan a la vista de cualquier observador. A veces la gente queda sorprendida por el grado de *maladministración*. Pero si se trata de llegar hasta sus raíces, se descubre con frecuencia que tales deficiencias no son resultado de negligencia culpable ni falta de competencia. A veces son resultado de especiales condiciones políticas e institucionales o de un intento por resolver un problema para el que no puede encontrarse solución satisfactoria. Un examen minucioso de todas

las dificultades existentes podría convencer a un investigador honesto de que, dado el estado general de las fuerzas políticas, no podría él mismo saber cómo resolver la cuestión de una manera menos digna de censura.

Es vano propugnar una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad mercantil. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos.

Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.³⁴⁰

Volviendo al asunto del divorcio entre el nuevo manejo público y el temario politológico, debemos insistir en que este paradigma endoprivatizador constituye una reedición de la clásica dicotomía entre la política y la administración, pero más tosca y llana. Dicho sea de paso, tal dicotomía ha sido un tópico dilecto en la teoría de la administración pública estadounidense, y tan viejo como ella, aunque su planteamiento no se restringe a los Estados Unidos e incluso es anterior. La lista de autores que han tratado el tema son muchos y muy representativos de épocas y países, pero aquí no podemos sino meramente citarlos.³⁴¹

En el Reino Unido, la *Commonwealth* y los Estados Unidos, la dicotomía política-administración está fundada en las innovaciones gerenciales que buscan ensanchar el papel del manejo, y deliberadamente se han separado

³⁴⁰ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, 1962 (1944), pp. 48-49. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁴¹ A. Vivien, *Etudes Administratives*, Editions Cujas, París, 1974, dos volúmenes, 1845; Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Librerías de don Ángel Calleja, Madrid y Santiago, 1850; Gaspar Blunstedt, *La Politique*, Librairie Guillaumin, París, 1879; Woodrow Wilson "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, EE.UU., 1887; William Willoughby, *Principles of Public Administration*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1927; Frank Goodnow, *Politics and Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1900; Fred Riggs, "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration", en James Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, The American Academy of Political and Social Sciences, Filadelfia, 1968.

el timón y los remos, pues “los gobiernos empresariales han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de servicios (remar) [...] El timón requiere personas que vean todo el universo de los asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se concentren por entero en una sola misión y la realicen bien”.³⁴²

El nuevo manejo público no se apena ni se aflige por hacer este tipo de propuestas; sencillamente se empeña por:

...redefinir las relaciones entre la hechura *política* de *policy* y la implementación *administrativa* de *policy* (...) El diseño de *policy* fue separado de las unidades operacionales que son responsables de la administración de esa *policy* (...) “Los cambios en el manejo están demarcados en fronteras político-administrativas más claras.”³⁴³

El nuevo manejo público distingue el papel de los servidores públicos *senior* y el de los funcionarios políticos, y divide los objetivos estratégicos y el proceso operacional. Así, el manejo público interior de las organizaciones distingue entre las responsabilidades políticas y las propiamente manejariales, y la responsabilidad es ensanchada con la estricta definición de tareas y medidas de desempeño. La dicotomía política-administración se sustenta cuando la autoridad es explícitamente delegada en los funcionarios *senior*, a cambio de responsabilidad de desempeño, así como a través del establecimiento de un sistema contractual para ellos. Paralelamente, los ministerios son definidos como meras “agencias administrativas” y es desarrollado su diseño funcional al margen de la *policy* y los partidos.³⁴⁴

Una de las materializaciones más genuinas de la dicotomía política-administración es personificada por la *Agencia Próximo Paso* (*Next Step Agency*), una entidad nacida del Informe del Mejoramiento Manejarial del Gobierno de 1988. “El concepto de la *Agencia Próximo Paso* fue esencialmente manejarial”;³⁴⁵ ella, se supone, rescata parte del servicio civil central: en cada Agencia los servidores civiles son empleados por su ministro con base en su responsabilidad constitucional ante el Parlamento. Estas agencias constituyen únicamente materia de delegación operacional dentro de cada depar-

³⁴² Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 67.

³⁴³ Kaul, *op. cit.*, pp. 15, 18 y 20. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁴⁴ *Ibidem*, pp. 18 y 20.

³⁴⁵ Robin Mountfield, “Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management”, en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Reino Unido, 1997, pp. 71-73. Cursivas del original.

tamento. En 1997, había 172 Agencias creadas por la Oficina del Servicio Público.

Las críticas vertidas sobre su creación se debieron a que las Agencias no se pudieron exoprivatizar. Robin Mountfield, un servidor civil, cree que ellas mejoraron la racionalidad del trabajo administrativo, pero reconoce que el énfasis del carácter manejarial de las agencias recreó la separación del papel ejecutivo y el papel de *policy*, y que esto es irónico.³⁴⁶

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza la organización y el trabajo del Estado. De acuerdo con tal perspectiva, el neomanejo público debe vaciar de política al Estado, y convertirlo en un no-Estado; el Estado, de tal modo, se convierte en un espectro de las relaciones económicas, un cuerpo sin política por haber dejado de ser una persona pública según lo propone Milton Friedman. “El nuevo manejo público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien, representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo.”³⁴⁷ El neomanejo público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más «hacedores» y poco de «pensadores»”.³⁴⁸

Aquí está el aspecto más defectuoso y débil del neomanejo público, el cual es ciertamente su talante esencial. La desvinculación del manejo y la política no puede establecerse por decreto, ni siquiera a través de una medida de gobierno que afecte a la organización y al servicio público dentro del Estado, deslindando los campos respectivos del “timón” y de los “remos”, porque en el Estado domina lo político. Ésta es una verdad que quien la desconoce está propenso al error.

Desde el sutil concepto de Maurice Duverger sobre la política, como una contienda que permite a los individuos y los grupos obtener ventajas;³⁴⁹ hasta el *ultramaquiavelismo* de Karl Schmitt para referirla como un ámbito polémico de la antinomia amigo y enemigo, que puede derivar hasta en la destrucción física,³⁵⁰ la idea de la política como contienda es inevitable. ¿Por qué? Porque la política es polar, porque no existe un centro que integre un consenso definitivo ni vitalicio, sino una paridad de opuestos en conflicto. Tal como lo advirtió Duverger, “toda política implica una selección entre dos

³⁴⁶ *Idem.*

³⁴⁷ Gray y Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

³⁴⁸ Savoie, *op. cit.*, p. 118.

³⁴⁹ Maurice Duverger, *Introducción a la política*, Ediciones Ariel, Madrid, 1968, p. 15.

³⁵⁰ Karl Schmitt, *Lo político*, Folios Editores, Buenos Aires, 1984, p. 27.

soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra. Esto equivale a decir que el centro no existe en política (...) llamamos «centro» al lugar geométrico donde se reúnen los moderados de tendencias opuestas: moderados de derecha y moderados de izquierda. Todo centro está dividido en dos mitades: centro-izquierda y centro-derecha”.³⁵¹

Crudo y claridoso, Karl Schmitt arroja a la cara del viejo liberalismo críticas que son válidas para su vástago: “el pensamiento liberal pasa por alto o ignora al Estado y a la política de modo sistemático (...) la desconfianza crítica ante el Estado y la política se explican fácilmente teniendo en cuenta los principios de un sistema para el cual el individuo debe ser *terminis a quo* y *terminus a quem*”. El pueblo es convertido en “personal fabril y laboral”, por un lado, y en una “masa de consumidores” por el otro; en tanto que el Estado es transformado en una “unidad técnico-económica de un sistema unitario de *producción* y de *intercambio*”.³⁵²

Por eso, los dos liberalismos reducen al Estado a condiciones de la libertad individual y a la eliminación de lo que perturba a esa libertad.

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

Cambios en la vida pública de la nación *manchesteriana* y el país *darwiniano*

Desde finales de los ochenta hasta los últimos años de la década de los noventa, el Reino Unido y los Estados Unidos han marcado mundialmente el ritmo de la privatización. Ambos países se han caracterizado por un perenne y descarnado afán de alta competitividad económica, que en el primero se conoce como *manchesterianismo*, en honor de la tierra natal de Adam

³⁵¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 242-243.

³⁵² Schmitt, *op. cit.*, pp. 68-69. Cursivas del original.

Smith, y el segundo como darwinismo, según frase feliz debida a Richard Hofstadter.³⁵³

Ambos países representan nítidamente esa época porque impusieron la filosofía medular de su vida social: que el tejido cívico está identificado con el ejercicio del mercado, y éste es la limitación más exitosa al poder del Estado. En lo tocante a los Estados Unidos, más allá del principio de división de poderes, los angloamericanos establecieron el apotegma de plenitud libertaria a través del mercado. La fórmula adoptada fue trasladar los nexos de la mercantilidad y la civilidad al universo corporativo de las firmas privadas;³⁵⁴ por ello es explicable que los conceptos y estrategias de la privatización emanaran principalmente de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Influencia continental europea en el mundo anglosajón

Junto a la filosofía mercantil de la vida cívica estadounidense, debemos ubicar un ancestral sentimiento anti-burocrático engendrado por sus padres británicos, que Otto Hintze definió como *romanticismo administrativo* y del que tratamos páginas atrás. Desde muchos aspectos, en los Estados Unidos hoy en día persiste la idea *jeffersoniana* del servicio público como fiduciario popular, pues así se propone que prevalezcan los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.³⁵⁵ De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el “gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios”.³⁵⁶ No hay motivo pues, para no pensar que los empleos de un gobierno tal fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Ésta era la noción primigenia del sistema de botín, que también juzgaba que en cuanto más se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. Como lo explicó Max Weber, “el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación”.³⁵⁷

Los partidos políticos estadounidenses durante el siglo XIX carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas

³⁵³ Hofstadter es un pensador político que estuvo activo a mediados del siglo XX. Citado por José Luis Orozco, *Notas del país darwiniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 17.

³⁵⁴ Orozco, *op. cit.*, Cursivas del original.

³⁵⁵ Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 114-117.

³⁵⁶ Tomás Jefferson, *Escritos políticos*, Diana, México, 1965, p. 147.

³⁵⁷ Max Weber, “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, México, 1959, p. 454.

de gobierno instantáneos que se preparaban para cada elección. El aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en su seno con miras a obtener la nominación, pues el presidente disponía entre 300,000 y 400,000 nombramientos de la administración pública. Esta situación aberrante por principio, tiene una explicación razonable: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas."³⁵⁸

Esto es lo que permite discernir cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400,000 hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles partidariamente hablando, se conservara estando plagada de tan grandes lacras. Un servicio público semejante, empapado de tal corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la distribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que recuerda la venalidad de cargos en Europa durante el siglo xvii.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de reformar el servicio, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil fue el trágico asesinato del presidente James Garfield a manos de Charles Guiteu, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880. Finalmente, en enero 16 de 1883 los Estados Unidos ingresaron en la modernidad administrativa al expedirse el *Acta Pendleton*, así llamada en honor de su principal animador, el senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

Los estadounidenses y los británicos han sido formados de antaño dentro de un sentimiento que identifica el interés privado con los negocios públicos. Igual cultura detentan los canadienses anglófonos y los australianos, así como otros pueblos del planeta que hablan el idioma de Shakespeare.

La índole no-estatalista de la cultura británica y angloamericana es patente a lo largo y ancho de su vida social, tal como es apreciable en su concepto jurídico de la vida pública. Contrastando con esta cultura pública, en la mayor parte de los países europeos e iberoamericanos prevalece un criterio estatalista del que emana el derecho público y la función judicial.

³⁵⁸ *Idem.*

Lo anterior es observable también en la carrera judicial. Aunque ésta constituye un *cursus honorum* peculiar, es muy semejante a la carrera administrativa y comparte con ella características comunes. Héctor Fix-Fierro la denomina *modelo administrativo de la carrera judicial*.³⁵⁹

Dicho modelo ha sido desarrollado en un gran número de países desde la segunda mitad del siglo xx, debido a la importancia creciente del papel de los tribunales en las sociedades contemporáneas.

En la mayoría de los países que forman parte de la familia jurídica europea continental, el juez se ha considerado tradicionalmente un *funcionario público* que sigue una carrera (la carrera judicial) dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública. En consecuencia, los mecanismos y criterios de ingreso a la función judicial, que normalmente ocurre al finalizar los estudios jurídicos a través de alguna forma de concurso, así como los de promoción, *son esencialmente de tipo administrativo*, tales como la homogeneidad, la antigüedad, el mérito, la disciplina, etcétera, y tradicionalmente han estado a cargo de un órgano del ejecutivo, la Secretaría o Ministerio de Justicia, o bien, de los órganos judiciales supremos, que con frecuencia los han aplicado de manera más o menos discrecional o de acuerdo con reglas informales. Por todo ello, se ha denominado “burocrático” a este modelo de la función judicial.³⁶⁰

En contraste con el mundo continental europeo, el modelo judicial basado en la tradición jurídica británica y angloamericana, no concibe al juez como un funcionario público, pues se considera a la judicatura como la continuación de la profesión forense. Este paradigma alternativo se denomina *modelo profesional*. En el Reino Unido y los Estados Unidos, los jueces son normalmente seleccionados entre abogados sobresalientes, que conciben ocupar un cargo en la judicatura como la culminación de su carrera profesional.³⁶¹

Hay pues una enorme distancia institucional entre la tradición anglosajona y la continental, que ha propiciado la inexistencia de la carrera judicial en la primera y su desarrollo dentro de la segunda. La carrera judicial con fun-

³⁵⁹ Héctor Fix-Fierro, “La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces”, pp. 2-12. (Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996.)

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 3. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 4.

damento románico, obró a su favor la relación existente entre la legislación y la función judicial; es decir, la *actitud del juez ante la ley*. Según el legado histórico de la Revolución francesa, el juez está subordinado al legislador a través de la ley, toda vez que este último encarna la voluntad general y la ley es su manifestación obligatoria: el juez solamente es *la boca que pronuncia las palabras de la ley*.³⁶²

A pesar de la divergencia histórica entre ambas culturas administrativas y judiciales, los angloamericanos han comenzado por asimilar los progresos de la cultura románica continental en el cosmos jurídico. La judicatura federal estadounidense fundó el Centro Judicial Federal en 1967, para ejercitar tareas de investigación y capacitación, de manera similar a como lo hacen las escuelas judiciales de la Europa continental y se están creando en Iberoamérica. En el Reino Unido, renuente de antiguo a establecer una escuela judicial, cuenta desde 1979 con una Junta de Estudios Judiciales (Judicial Studies Board) que opera como un plantel dedicado a la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales. Hoy en día, “las transformaciones del Poder Judicial en las sociedades contemporáneas han aproximado entre sí los modelos de función judicial de los que hemos hablado. Puede decirse que esto se traduce en la «profesionalización» de la función judicial del modelo continental europeo y en la «burocratización» del modelo angloamericano”.³⁶³ Fix-Fierro declara que “en suma, de las breves observaciones anteriores podemos concluir que si bien en los principales países pertenecientes a la tradición jurídica angloamericana no existe todavía la carrera judicial en sentido integral, hay vestigios, elementos y tendencias que se aproximan a ella en los términos de la definición que hemos dado: como organización y administración formales del estatuto profesional de los jueces”.³⁶⁴

La exposición de Héctor Fix-Fierro sobre la carrera judicial, cuyo resultado es la asimilación mutua de dos modelos, expresa nítidamente una realidad contemporánea: que la globalización mundial está generando efectos emulativos que invitan al aprendizaje mutuo de realidades tradicionalmente diversas, aisladas y refractarias, pero que pueden abreviar y nutrirse del contacto y la proximidad. Si la planetización está obrando a favor de la asimilación anglosajona dentro de los esquemas generales que propenden a la creación de la carrera judicial, es comprensible que las antiguas carreras administrativas europeas sigan influyendo en la profesionalización del servicio público estadounidense, y así es en efecto.

³⁶² *Idem.*

³⁶³ *Ibidem*, p. 10.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 12.

A pesar a la renuencia estadounidense a una carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores han sembrado el germen de un sistema de carrera a través del Servicio Ejecutivo Superior (ses), que son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica; y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y prerequisites para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones especiales para premiarlos por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos, tal como se hace en las carreras administrativas europeas.³⁶⁵

El ses representa un esquema organizativo de retención del alto servicio civil a partir de la necesidad de garantizar la continuidad administrativa y hacer efectiva la imparcialidad política.³⁶⁶ Promueve la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, protege los derechos de los servidores públicos con apego al Estatuto de los Funcionarios Federales y valora más el rendimiento que la antigüedad. Sin embargo, ante otras tradiciones de servicio público, aún es visible en los Estados Unidos la ausencia de tradición burocrática que inspira su desarrollo empírico, que propicia la estabilidad política y medra sobre la inestabilidad administrativa.³⁶⁷ La historia del país, así como su tradición de republicanismo a ultranza, antepone la libertad personal a la existencia del Estado, y acercan al servidor público a la condición de representante fiduciario de la sociedad. Además, no existe un estatuto nacional unitario de función pública, sino disposiciones relativas a cada Estado y, aunque parezca exageración, a cada uno de los 3,050 municipios. También hay que destacar la ausencia de seguridad de cargo, y principalmente de una definición jurídica de *funcionario* tal como las que están vigentes en la Europa continental.

Parece, empero, que los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos, y además del ses, se estableció una Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

El estado de la reforma enuncia que, al inicio del nuevo milenio, el movimiento de la innovación administrativa está emergiendo en el continente europeo y que el Reino Unido y los Estados Unidos serán sus tributarios, más que sus inspiradores.

³⁶⁵ Haro Bélchez, *op. cit.*, pp. 139-142.

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 142.

³⁶⁷ *Ibidem*, pp. 131-134.

Predominio del paradigma de administración pública

Los cambios también son observables en las teorías de la administración pública británica y estadounidense, donde el paradigma del neomanejo público no es dominante, ni lo ha sido, tal como lo vamos a patentizar. Thomas Kuhn argumentó que las publicaciones de investigación en el campo académico pueden ser un indicador del estado del arte y reflejar la relación que guardan el viejo y nuevo paradigmas, estableciendo cuál predomina.³⁶⁸

En el Reino Unido, revistas tales como *Administración Pública* (*Public Administration*, PA) y *Policy Pública y Administración* (*Public Policy and Administration*, PPA), son publicaciones de investigación acerca de la administración pública. Por su parte, *Dinero Público y Manejo* (*Public Money and Management*, PMM) y la *Revista Internacional del Sector Público* (*International Journal of Public Sector*, IPS), representan el paradigma del nuevo manejo público. Como lo afirma un administrativista, el hecho de que existan dos revistas acerca del nuevo manejo público no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.³⁶⁹ Asimismo, la PMM y la IPS no tienen el gran prestigio de *Administración Pública* y por consiguiente no ha ocurrido un temblor de tierra, sino un pequeño temblor.

George Boyne analizó las revistas *Administración Pública* y *Policy Pública y Administración* en el periodo 1976-1995 y dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, manejo público (elección pública, manejo, mercado, compras, manejo de recursos humanos y manejo de información) y miscelánea. El resultado mostró que el manejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas a las disciplinas políticas. Los artículos de ciencia política se han conservado sin cambios mayores entre 1970 y 1990. Por consiguiente, concluye que “la evidencia sugiere que ha habido un desafío definido desde el manejo público, pero no una revolución científica”.³⁷⁰

Por otra parte, tampoco existe una “crisis de identidad” de la administración pública, tal como lo claman algunos académicos. Esta visión es confirmada a través del establecimiento de grados en administración pública en el sistema universitario británico, mientras que sólo dos fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, en tanto que la investigación dentro de las escuelas de negocios es un desarrollo endógeno. También las iniciativas mayores sobre los problemas del sector público son

³⁶⁸ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1962).

³⁶⁹ Boyne, *op. cit.*, pp. 688-691.

³⁷⁰ *Idem.*

dominantes en administración pública, más que en el nuevo manejo público. Finalmente, no existe una confrontación directa entre administración pública y el neomanejo público, ni tampoco una guerra entre paradigmas hostiles ni entre el viejo y el nuevo paradigma.

Hoy en día, el paradigma de administración pública continúa predominando, en tanto que el paradigma del nuevo manejo público, inherente a la privatización, declina con ella.

En las páginas que comprenden esta segunda parte de la obra, un conjunto de académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos, más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como lo pudimos constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo. Lo que queremos decir, es que el manejo público genuino se sigue cultivando dentro de sus añejas actividades científicas de los centros de enseñanza e investigación de administración pública en los Estados Unidos, así como en el Reino Unido y otros países anglófonos. Tal como lo pudimos hacer notar en estas mismas páginas, los críticos más agudos e informados del neomanejo público militan en las filas de la ciencia de la administración pública.

El cultivo del manejo público genuino también ha comenzado a ocupar a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública y otras organizaciones igualmente públicas, además de la hechura de *policy*, la implementación y el derecho administrativo. Se adentra en la complejidad social, organizativa y tecnológica, y escudriña el papel de los servidores públicos en el gobierno. En efecto, “dentro de las escuelas de *policy* pública, el manejo público es reconocido como una mediación entre el análisis de *policy* y las decisiones autorizadas, por un lado, y los resultados concretos de las *policies* públicas, por el otro”.³⁷¹

Los principios fundacionales son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildawsky, entre otros pensadores. El punto central del manejo público bajo esta perspectiva se encuentra en el concepto de implementación: el manejo público es concebido como el potencial de realización de que dispone un establecimiento político e institucional.³⁷²

³⁷¹ Laurence Lynn, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, EE.UU., 1994, p. 321.

³⁷² *Ibidem*, p. 233.