

UNA CRUZADA EN PRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero Orozco
Universidad Nacional Autónoma de México

Ponencia sustentada en:
Madrid, España, *III Congreso Internacional del CLAD
sobre la Reforma del Estado y la Administración
Pública*. Octubre 14-17 de 1998.

Publicado en:
Medellín, Colombia, *Tecnología Administrativa*,
vol. XIII, núm. 29, 1999, pp. 29-62.

CONTENIDO

I. Introducción. II. Lo *Público* y lo *Administrativo* en la Administración Pública. III. La *Revolución Administrativa*. IV. Estatismo y Antiestatismo. V. En Defensa de la Administración Pública. VI. Reivindicación del Management Público. VII. La Revolución Cívica VIII. El Pensamiento Iberoamericano ante la Ciencia de la Administración Pública

I. INTRODUCCIÓN

El *III Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado*, nos brinda nuevamente la oportunidad de reunión a un grupo de profesores ibero e iberoamericanos que ha venido congregándose durante tres años, para discutir sobre problemas troncales de la administración pública de nuestra región. Este panel de profesores de carrera tiene como base una identidad de cultura, de historia y de idioma, además de compartir el cultivo académico de una disciplina: la *administración pública*, que para nosotros significa un campo de estudio común y compartido con añejas fuentes intelectuales, notorio vigor y futuro promisorio.

En el panel destacamos las apreciaciones de la academia iberoamericana acerca del estado de la teoría de la administración pública en región, ante la agenda contemporánea que la aborda. Hace un balance sobre "estado del arte", acerca de las aportaciones y límites, y del camino académico que aún requerimos avanzar para comprender el presente y prepararnos para el futuro nada alagüeño que nos espera. De su realización es esperable el relevamiento de un horizonte de investigación científica que ahonde en nuestros problemas y señale caminos de solución, toda vez que contribuya a dar más claridad científica a la situación presente de la administración pública iberoamericana, como campo de estudio, como disciplina de enseñanza y como ámbito de ejercicio profesional.

Su temario tiene relevancia principalmente porque aborda las contribuciones científicas de la academia iberoamericana, en una época de grandes transformaciones de la administración pública de nuestros países. El abordaje de tan relevante tema no significa un ejercicio introspectivo en nuestra cultura administrativa, de suya rica en vivencias, sino un esfuerzo de externación comparativa con los ámbitos de la teoría de la administración pública en Europa y los Estados Unidos, visualizados a partir de nuestras experiencias.

Este ensayo comienza con tan relevante problema: en efecto, la globalización mundial que abarca a nuestra región, también

significó la conjunción universal de los problemas administrativos, cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal dentro de los cual se han subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es una estandarización de la administración pública singular de cada país, bajo el mismo modelo de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual ha quedado uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía entre la política y el *management*.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la *exprivatización del Estado*, consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exprivatización fue la etapa estratégica primigenia del neoliberalismo meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de exprivatización es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público (*public management*), pues hacia el principio de la década de los noventa se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización. De tal modo, "manejadores públicos sofisticados esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción".¹

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización del Estado*, es decir, la sustitución la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el "nuevo" manejo público (*new public management*).

En tanto la exprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

¹. Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization". United States, **Public Productivity & Management**. Vol. 14, num. 2. 1990. p. 152.

Entre los países donde se han experimentado de un modo radical estas etapas de privatización destaca América Latina, donde hoy en día el nuevo manejo público cuenta con adeptos, pero también con críticos provenientes de la academia de la administración pública.

En la páginas siguientes exploraremos la situación actual caracterizada por la irrupción del nuevo manejo público mundialmente considerada, su efecto en la administración pública como disciplina científica y la actitud iberoamericana al respecto. Creemos que en este tema se condensa de manera fundamental el problema de la administración pública como una ciencia, que hoy en día, tal como lo marca sus ancestral tradición, mira hacia la renovación del campo de estudio sin renunciar a su identidad.

II. LO PÚBLICO Y LO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hoy en día, la academia Iberoamérica de la administración pública ha alcanzado indudable madurez, constituye una comunidad autónoma de trabajo disciplinario y multidisciplinario que vincula a una gran hermandad de mujeres y hombres de ciencia, cuyos aportes no desmerecen las contribuciones hechas en otras latitudes y en lenguas diversas. Este tercer Congreso del CLAD así lo refrenda.

Sin embargo, aún es patente la permanencia de una postura reactiva ante las propuestas hechas por academias y culturas administrativas distintas a la iberoamericana, así como la actitud de mera recepción de ideas e ideales igualmente externos. Al mismo tiempo, persiste un olvido u omisión de las raíces de nuestra cultura política y cívica, así como de nuestras fuentes administrativas, cuya recuperación y reforzamiento es imperativo para insertarnos adecuadamente en una ciencia de la administración pública ahora universal y cosmopolita.

Lo mencionado es perceptible de varios modos.

En fechas recientes se ha puesto en tela de juicio valores administrativos antaño vigentes y de alto consenso, y hasta la voz *administración pública* se considera inadecuada. La ciencia de la administración pública ha sido reducida de ciencia social a un paradigma singular, que tiende a ser descalificado a favor de una denominación que tradicionalmente era parte de su definición y alcance de estudio: *public management*, en inglés. En la cultura de nuestro idioma esa voz inglesa ha sido trasladada de diversos

modos, tales como *gerencia pública*,² *gestión pública*,³ *dirección pública*,⁴ o simplemente deslizada dentro de la lengua de Cervantes como *management público*.⁵ El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por *manejo público*, tal como es observable páginas atrás.⁶ Esta peculiar situación, sin antecedente alguno, pues la voz administración pública no tiene problemas de traducción del inglés al español, reclama una postura nítida de parte de los académicos iberoamericanos sobre el punto.

². Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

³. Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995. pp. 119-147.

⁴. Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Legitimité**: París, Delloz. 1980. p. 7 [La traducción al español fue la siguiente: Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Dirección Pública: Gestion y Legitimidad**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1988)].

⁵. Paramés Montenegro, Carlos. **Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1974 (1972).

⁶. Guerrero, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. Ms. Debo explicar que no deje de percibir un efecto chocante en la voz *manejo*, tanto en su escritura como en su sonoridad. Pero el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir este camino. Como muestra un botón, donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública: "la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el *manejo* de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (...) "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para *manejarlos*. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos tomos. Tomo I, p. III; p. 1 (hay una edición moderna publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994). En atención del contexto singular del caso, usamos indistintamente manejo y *management*.

Otro problema lo constituye la irrupción de ese paradigma autodenominado "nuevo *management* público", que sencillamente entraña una reivindicación del antiguo pregón a través del cual se pretendió incorporar las técnicas privadas a la administración pública; pero ahora se ha ahondado extraordinariamente por vía de la economía neoclásica. Aquí es apreciable una desvinculación entre el nombre y el contenido, pues lo *managerial* es minimizado al máximo a favor de los mecanismos del mercado y lo público ha sido suplantado por lo privado, en tanto que lo nuevo es el modo como tal binomio se presenta de manera flamante.

El nuevo *management* y aquél otro suelen no ser distinguidos, y de tal modo se profundizan las confusiones.

Este desconcierto, por el cual la ciencia de la administración pública es reducida a un mero paradigma, provoca serios problemas de traducción al español con perjuicio para la construcción conceptual y la irrupción acrítica de modelos de privatización impulsados por el neoliberalismo, y constituye un óbice perjudicial para el desarrollo de nuestra disciplina.

Un principio de solución es el relevamiento de la voz *administración pública*, reivindicando su utilidad conceptual, sin menoscabo alguno del uso fructuoso que puedan ofrecer nuevos o renovados paradigmas. Hay que recalcar que ha resultado inútil que esos paradigmas sean usados como antinomias de la administración pública concebida como paradigma "burocrático", "weberiano" o "tradicional", pues la burocracia no es de su exclusiva factura ni el gran Max Weber lo es todo en la ciencia de la administración pública; ni tampoco ella ha estado al margen de la renovación y la innovación, pues más de 250 años de desarrollo histórico mundial así lo corroboran.

Damos comienzo con lo *administrativo* de la administración pública.

III. LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

De antaño lo público ha sido un sustento básico de la administración de los negocios del Estado. Sin embargo, hacia finales de la década de los cuarenta, lo *administrativo* comenzó a ser enfatizado desde que prendió la mecha de una explosión administrativa mundial, que afectó a todos los aspectos de la vida social. Se trató de una gran *Revolución Organizativa* profetizada por Kenneth Boulding que situó la gravitación de las sociedades modernas alrededor de grandes corporaciones, que desde entonces se

llaman "organizaciones en gran escala".⁷ Esta *Revolución* constituye un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las organizaciones mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

La *Revolución Organizativa* significó un cambio no menos relevante, una *Revolución Administrativa*, que para Bertram Gross consistió en "la dinámica del papel de los administradores en la guía de las organizaciones".⁸ El efecto de esta *Revolución* fue el desarrollo de nuevas técnicas de gestión, pero su signo definitorio fundamental fue que junto con las organizaciones en gran escala multiplicó el número de los administradores en el Estado, la empresa privada y otras grandes corporaciones. Paralelamente, la *Revolución Administrativa* generó una más compleja mixtura en las relaciones establecidas entre las grandes organizaciones, así como en la noción del interés público y las facultades regulatorias de los gobiernos.

Una efecto más ampliamente desenvuelto fue la emergencia explosiva de una variedad de organizaciones mixtas de formas corporativas y colectivas, así como el desarrollo de patrones de organización compleja de entes políticos y sociales, como los partidos y los sindicatos. En todas estas grandes organizaciones la administración se hizo más patente y la presencia de los administradores más obvia.

Bajo el impulso de la gran mutación de las corporaciones complejas se cobijaron nuevas concepciones de la sociedad organizada, que convergen en un punto: la exaltación de la *administrabilidad* de las grandes organizaciones como una garantía ofrecida por los funcionarios profesionales y los procedimientos técnicos. Así, de Max Weber a James Burnham, la burocractización del mundo y el ascenso al poder de los *managers* se comenzaron a observar como una tendencia inevitable que fue acentuando la importancia del aspecto administrativo del Estado, soslayando su semblante público.

Pero lo administrativo no solamente se situó en el centro del gobierno, sino del Estado en sí, matizándolo con fuerza tal, que hasta hace poco se llamó *Estado administrativo*.

⁷. Boulding, Kenneth. **The Organizational Revolution**. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

⁸. Gross, Bertram. **The Managing of Organizations: The Administrative Struggle**. New York, The Free Press Glencoe. 1964. Dos tomos. Tomo I, pp. 35-38; tomo II, p. 810.

El siglo XX fue declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura escrita hasta nuestros días, y que tiene su mejor expresión en una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos. Su título expresa con nitidez la época que entonces emergía: en efecto, en 1948, Dwight Waldo bautizó aquella centuria como la época del *Estado administrativo*.⁹ La proclama de Waldo correspondió a los hechos en curso, y una década después efectivamente el Estado se había desarrollado de manera prodigiosa.

Fue entonces que apareció otro libro también titulado **El Estado Administrativo**, cuyo autor es un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. Hacia 1957, Fritz Morstein Marx se inquirió acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón. Morstein Marx argumentó que así como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer instrumento de operación cotidiana, del mismo modo la administración pública se ha movido gradualmente hacia el centro de la gobernación.¹⁰

Estas ideas, fundadas en hechos reales, hicieron patente la existencia de un Estado administrativo competente, un nuevo *Leviatán* que aseguró el destino de los pueblos civilizados de entonces. Fue ese Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas altamente rentables, y que transfigurado en *Estado social de derecho*, compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis conjugada en la utilidad pública. En su seno se ensanchó el sindicalismo, los partidos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos prohicieron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de carrera.

IV. ESTATISMO Y ANTIESTATISMO

La categoría *Estado administrativo* refracta la agrupación de algunas cualidades esenciales, de esa forma de dominación aún vigente. Esas cualidades son de suyo relevantes, pero no son las

⁹. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Edit. Tecnós. 1961 (título original, **The Administrative State**, 1948). p. 316.

¹⁰. Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957). p. 1.

únicas que tienen importancia para su conceptualización, porque la idea de *Estado de derecho* también refleja atributos de enorme valor. Lo administrativo del Estado, que tan decisivamente obra en su definición, es una suma de atributos que develan parte de su carácter esencial en una época específica de la historia de la humanidad, pero no siempre, ni antes ni después.

Tales rasgos pueden ser incluso exagerados o soslayados, sobre todo cuando se trata de criticar al Estado por cuanto a sus excesos o defectos. Nociones tales como *estatismo* o *intervencionismo* tienen aquí su origen, ellas refrendan una exacerbación de la identidad Estado-administración cuyo mejor ejemplar es la noción de *burocratismo*. Pero ni el Estado es pura administración, ni la administración es suficiente para llenar del todo esa compleja idea que entraña al Estado.

No debemos olvidar que el Estado tiene un carácter histórico individual, dentro de una configuración múltiple de formas de dominación singulares también históricamente determinadas. Pero el Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas, tales como el Imperio Universal, la Ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.¹¹ Su actual y vigente denominación como *Estado* es el fruto culminate de una evolución hacia el presente, cuyo punto de origen es la voz *República*. En efecto, ese vocablo significaba entre los romanos lo concerniente a la *Civitas*, la Ciudad; es la *Res Publica* -la cosa pública-. Las expresiones revolucionarias en Francia hacia los finales del siglo XVIII, tales como el juramento cívico y el espíritu cívico, significaban asuntos propias de las materias políticas inherentes a la ciudadanía.

Posteriormente la *Res Publica* fue acompañada por un nuevo término: *Status*, de modo que la voz *estado de la cosa Pública* fue usada primigeniamente por Ulpiano para referir el espacio propio de las reglas de la convivencia pública. Desde entonces se usó corrientemente el término *estado de la República* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con el correr de los tiempos, las voces Estado y República se separaron en calidad de sinónimos.¹²

¹¹. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 37-77.

¹². Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

Literalmente la palabra "estado" significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad. También significa el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente hablamos del Estado, referimos más o menos explícitamente el modo de *ser* o *estar* constituida políticamente una sociedad.¹³

Fue Maquiavelo quien diferenció ambas palabras desde principios del siglo XVI, y divulgó el término Estado, pasando la voz República a denotar un tipo de Estado y después una mera forma de gobierno. Desde entonces, del mismo modo como en la administración pública ha preponderado lo administrativo, el "estado de la cosa pública" se ha ceñido lo *estatal*.

Paralelamente ha venido ocurriendo una asincronía entre la *administratibilidad* de las grandes organizaciones y la reducción del Estado a su noción de estar, que se fue afirmando dentro de la *Revolución Administrativa*. Esto ha simplificado el entorno del desarrollo científico de la administración pública, facilitando la emergencia de nociones tales como "desestatización", que ha venido a consagrar la "despublicización" del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, y asegurar la privatización de bienes públicos, la sustracción de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

Este proceso fue confluyendo en la mera identidad entre lo estatal y lo administrativo, perdiéndose gradualmente lo público para ambos. Pero tal situación no ayudó al estudio de ambas categorías, y sí por el contrario a su extrema simplificación conceptual. Esto es observable de manera ejemplar y típica desde los años veinte, en las ideas del pensador neoliberal Ludwig von Mises, conspicuo integrante de la Escuela de Viena y uno de los primeros economistas en explorar a la administración pública desde el ángulo de su disciplina. Su pensamiento, que comenzó como una suave brisa que no inquietó a los publiadministrativistas, hacia los años cuarenta era un viento ya fuerte, que hoy en día se convirtió en ese huracán neoliberal llamado nuevo manejo público. Existe pues una vinculación intelectual genética entre el origen de las teorías antiestatales en la Escuela de Viena y las concepciones antiadministrativas profesadas por ese nuevo manejo público.

¹³. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis en nuestro.

Von Mises escribió en 1944 su obra **El Gobierno Omnipotente** con el objeto de realizar una anatomía de un régimen autocrático y omnipoderoso. 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 gobierno políticamente asfixiante: el nacional-socialismo.¹⁴ Antes había dedicado su tiempo a estudiar con profundidad al socialismo soviético y a exagerar sus apreciaciones sobre los defectos de ese régimen. Con tal propósito, en 1922 publicó un libro titulado **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**.¹⁵

El antiguo profesor vienés introdujo el concepto de *management* a la economía neoclásica y fue quien desarrolló su doble caracterización en los negocios privados y en el gobierno. Von Mises proveyó un caudal de categorías centrales del neoliberalismo que dan comienzo con la noción de *estatismo*, y afina y divulga la categoría de *intervencionismo*. También es uno de los pioneros en demonizar a la *burocratización* como el ánima perversa de los regímenes autoritarios; y él inspiró los sentimientos más hondos sobre las ineffectividades "naturales" de la administración pública.

Estas nociones fueron fraguadas dentro de esos 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, al que ataca sin tregua en una de sus obras principales.¹⁶

Paradójicamente, el estatismo y el antiestatismo tienen la misma cuna: el totalitarismo dogmatizado de von Mises. Pero laboratorios primigenios de análisis del Estado como el socialismo soviético y el nacional-socialismo alemán, no constituyen de ningún modo tipos clásicos de estatalidad donde lo administrativo y lo público convivan en equilibrio, sino su exacerbación administrativa extrema con una pérdida completa de *publicidad*. También el Estado de bienestar produjo y reprodujo una gran densidad administrativa, que propició un repliegue de lo público bajo un esquema tutelar amplificado. Esto último, empero, no justifica que von Mises lo

¹⁴. Mises, Ludwig von. **Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War**. New Haven, Yale University Press. 1944.

¹⁵. Mises, Ludwig von. **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**. México, Editorial Hermes. 1961 (1922).

¹⁶. Mises, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

haya clasificado junto con los dos precedentes, como enemigo de la libertad.

Según lo observa ese pensador neoliberal, el Estado de bienestar rooseveltiano, como el socialismo y el nazismo, está caracterizado por una excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. De este grave mal cree que estaba enfermo el socialismo inglés en los años cuarenta y obviamente el fascismo italiano.¹⁷ Ludwig von Mises alega que es un eufemismo dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres practicar su parecer, pues "el supuesto *Estado de bienestar* no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes".¹⁸

Este tipo de posturas fueron refractarias a las tendencias de la *Revolución Administrativa*. En efecto, la premisa del libro de von Mises sobre la burocracia fue un artículo de los publiadministrativistas Marshall Dimock y Howard Hyde, donde se destacó la tendencia universal hacia las organizaciones en gran escala y el incremento de su densidad administrativa.¹⁹ Pero para von Mises la burocratización procede de otra fuente, consiste en la perversión de las relaciones mercantiles y constituye un puente que fatalmente conduce al totalitarismo en cualquiera de sus modalidades.

Una de esas formas es el *estatismo*, término proveniente del francés *etatism*. Se trata del producto intelectual cuyos culpables son los padres de la sociología: Henri de Saint Simon, Charles Fourier y Augusto Comte. Ese mal fue exportado de Francia hacia Alemania, donde lo difundieron Jorge Guillermo Federico Hegel y Lorenz von Stein, así como al Reino Unido, donde lo promovió Thomas Carlyle. Según von Mises, "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. Busca moldear su destino y arrojar toda su iniciativa en el gobierno" (...) "El estatismo es una enfermedad de los gobernantes, los militares y los servidores públicos".²⁰

¹⁷. Von Mises, **Omnipotent State**, p. 11.

¹⁸. Von Mises, **Bureaucracy**, p. 42. Las cursivas son del original.

¹⁹. **Ibid**, pp. 11-12.

²⁰. Von Mises, **Omnipotent State**, pp. 44 y 58-59.

El estatismo es un mal de la sociedad cuya virulenta acción se realiza a través de dos ponzoñosas modalidades: el socialismo y el intervencionismo, cuya meta común de enclaustrar incondicionalmente al individuo dentro del Estado y hacerlo víctima de su compulsión. Dentro de la modalidad de intervencionismo, el estatismo se encamina a corregir deficiencias del mercado que resultan buenas a corto plazo, pero lesivas después, porque desconoce que hay fuerzas operando en el mercado que tienden a restaurarlo. Esa fórmula injerencia corresponde a una mixtura o solución intermedia entre el socialismo y el capitalismo.²¹

El estatismo tiene una hermana consanguínea que se llama *burocratización*, y el padecimiento que provoca no son menos lesivo. Esto fue observado por von Mises durante el *Nuevo Trato* cuya secuela nociva no era la burocracia, sino la esa burocratización. Así como el estatismo bloquea e interfiere a la economía mercantil, el burocratismo adormece y enajena a la sociedad, pues para von Mises lo que caracteriza la era contemporánea es la expansión de la intromisión del gobierno en los negocios y en otros muchos otros aspectos de la vida del ciudadano.²²

Este ideario antiadministrativo fue sustentado entre los años veinte y cuarenta, cuando ya comenzaba a significar un foco de atracción. Empero, como entonces estaba arrancando el momento cimero de la *Revolución Administrativa*, tuvo muy poco atractivo. Incluso las ideas de Ludwig von Mises fueron recibidas en una atmósfera silente por los publiadministrativistas. Para John Pffifner y Robert Presthus mereció sólo una escueta referencia.²³ John Millet,²⁴ y Gerald Caiden tampoco le brindaron mucha atención.²⁵

Una pensadora administrativa sí observó con nitidez en von Mises -y Friedrich Hayek- el alcance de sus ideas y el papel residual que en ellas tenía la administración pública. Toca a Emmette Redford en 1969 el haber realizado la exploración más

²¹. **Ibid**, p. 59.

²². Von Mises, **Bureaucracy**, p. 44.

²³. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935). p. 57.

²⁴. Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, Mc Graw-Hill Books Company. 1959. p. 9.

²⁵. Caiden, Gerald. **The Dynamics of Public Administration**. Hinsdale, Dryen Press. 1971. p. 40.

temprana del ideario neoliberalismo ante la administración pública. Redford explicó que existe la idea de que "una *policy* puede ser autoejecutada o ejecutada a través de una administración automática. Este es un elemento en el pensamiento *neoliberal* de los economistas de nuestro tiempo. Ellos creen que el Estado puede adoptar *policies* que requieren poca o ninguna administración, o que puedan aplicar a través de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas".²⁶

Redford agrega que los neoliberales pensaban que una administración pública tal somete 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 la administración aumentando su eficiencia. Una administración así minimizada preserva la economía y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por "un monto mínimo de administración, y una retención máxima de opción y ajuste individual".²⁷

Otro pensador administrativo, viendo más allá, percibió los peligros de este modo de pensar sobre la administración pública. Dwight Waldo criticó con severidad y firmeza a Ludwig von Mises, señalando lo siguiente: "Ludwig von Mises representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro **Burocracia** (...) sostiene en forma enérgica -quizá excesiva- una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general (...) 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 tomado en serio (...)".²⁸

Resulta evidente que los pensadores administrativos estadounidenses poco hicieron con su tácito mutismo, en favor de discernimiento público sobre esas radicales ideas. Cuando pensamientos como los de von Mises son sobreseídos por los profesantes de una disciplina a la cual cuestiona de un modo tal, se está allanando una explícita concesión, pues "quien calla

²⁶. Redford, Emmette. **Democracy in the Administrative State**. New York, Oxford University Press. 1969. pp. 185-186. El énfasis es nuestro.

²⁷. **Ibid**, p. 187.

²⁸. Waldo, Dwight (Comp.). **Administración Pública**. México, Edit. Trillas. 1967 (1953). pp. 68-69.

otorga". Cuando adjetivos tan degradantes sobre la administración pública son así vertidos, sin respuesta de parte, el público deja de disponer de elementos de juicio sobre las propuestas y se facilita la emergencia de las falsas profesías y las verdades dogmáticas.

Entonces el terreno queda abonado a la invasión de otras disciplinas, incluso antinómicas, que gradualmente ocupan el lugar dejado por las pasividades de sus cultivadores legítimos. Hacia la década de los setenta, habiéndose declarado en la teoría de la administración pública estadounidense una "crisis de identidad", la *opción pública* fue ofrecida por Vincent Ostrom como solución al problema, y con base en su ideario, propuso nuevos fundamentos para la disciplina.²⁹ Estas bases serían plantadas con el trabajo conjunto de una nueva ciencia política y una nueva economía neoclásica.

Marx decía que la historia suele repetirse, una vez como tragedia, otra como comedia. Hoy en día se observa una actitud igualmente pasiva a la antaño asumida por los publiadministratistas ante von Mises, pero ahora frente sus vástagos profesantes del nuevo manejo público. Ahora, como hace más de cincuenta años, se abona el terreno a la intrusión de la economía neoclásica que soslaya y "ningunea" el papel de la administración pública en los procesos vitales de la sociedad.

Las críticas a la administración pública no son nuevas, pero nunca tan injustificadas, publicitadas y orquestadas de un modo tan radical. Se trata de una prédica encabezada por el neoliberalismo con miras de extender la privatización de los bienes públicos y colonizar con el "espíritu" empresarial a los gobiernos populares. No es necesario extenderse excesivamente en este punto, pues los grandes públicos son testigos a través de los medios, pero no está demás presenciar la dramática narración de estos sucesos guiados por la mano de Gerald Caiden.³⁰

V. EN DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este conspicuo profesor británico es la persona indicada para encabezar la defensa a la administración pública, pues ya abrió una

²⁹. Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis un American Public Administration**. The University Alabama Press. 1974. p. 5.

³⁰. Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". Caracas, **Reforma y Democracia**. Núm. 1. 1994. pp. 28-48.

brecha desde los años sesenta, cuando escribió un trabajo con un sugestivo título: "En Defensa de la Administración Pública";³¹ polemizando con éxito ante R.S. Parker, quien había profetizado "El Fin de la Administración Pública".³²

En efecto, hoy en día, Caiden ha detectado que la administración pública está sujeta al fuego cruzado de los "anti-públicos" que se oponen a cualquier colectivismo y solamente aceptan aquél que no impide el desarrollo del individualismo; y de los "anti-administración" que aún reconociendo la necesidad de la autoridad colectiva, se afanan en minimizar la intervención del gobierno.³³ He aquí persistente el pensamiento antiestatista de von Mises.

La administración pública, como cualquier disciplina científica vigorosa, sufre periódicas crisis cuya función es reforzar su estatuto de ciencia, renovar su objeto de estudio y abrir brecha a la innovación traída por nuevos paradigmas. Sin embargo, la supuesta crisis de los años noventa más bien ha significado una campaña difamatoria a través de muchos instrumentos, entre ellos los medios de comunicación. Allí se han soslayado y silenciado sus logros y se han magnificado sus fracasos, pues "los golpes constantes de los medios de comunicación cobran su víctima en su autoestima".³⁴ Al mismo tiempo, a través de privatizaciones se ha cercenado sin descanso a sus órganos, funciones y competencias, produciendo un efecto desmoralizador no sólo en el servidor público, sino también en el ciudadano. El efecto público de esta campaña así difundida ha sido demoledor, pues ante un ciudadano incrédulo y suspicaz de la administración del Estado, sólo se ha ofrecido el espectro de un ente derrotado, inútil, un barco que se hunde sin cesar.

La academia de la administración pública no ha permanecido impávida ante el asalto neoliberal, cuyo ariete contemporáneo es el nuevo manejo público.

³¹. Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 3. 1965. pp. 224-228.

³². Parker, R.S. "The End of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 2. 1965. pp. 99-103.

³³. Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", p. 30.

³⁴. **Ibid**, p. 32.

Hasta hace poco tiempo el estudio de la administración pública en el Reino Unido, los Estados Unidos, Canadá y otros países anglófonos, había sido un territorio invadido y ocupado por los economistas neoclásicos, los contadores y los administradores de negocios. Aún hay programas de formación en administración pública impartidos por profesores de las escuelas de economía y de negocios de influencia neoliberal. Lo anterior explica porqué el nuevo manejo público tiene su "foco en el *management*, no en la *policy*".³⁵

Los regímenes neoliberales fueron dominantes en el mundo a lo largo de las décadas de los de los ochenta y los noventa. Sin embargo, el paradigma del neomanejo público no fue predominante en la academia de la administración pública, tal como es observable de manera nítida en Reino Unido y los Estados Unidos, por no citar otros países donde su efecto fue aún menor.

Thomas Kuhn arguyó que las publicaciones de investigación en el campo académico pueden ser un indicador del estado del arte y reflejar la relación que guardan el antiguo y nuevo paradigmas, estableciendo cuál predomina.³⁶ 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. En contraste, revistas tales como **Dinero Público y Manejo (Public Money and Management, PMM)** y la **Revista Internacional del Sector Público (International Journal of Public Sector, IJPS)**, representan el paradigma del nuevo **management** público. Como lo afirma un publiadministrativista, el hecho que existan dos revistas acerca del nuevo *management* público no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.³⁷ Tampoco la PMM y la IJPS no tienen el gran prestigio de **Administración Pública** y, por consiguiente, no ha ocurrido un temblor de tierra, sino un pequeño temblor.

³⁵. "Editorial Introduction". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 69, num. 1. 1991. p. 1.

³⁶. Kuhn, Thomas. **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. México, Fondo de Cultura Económica. 1971 (1962).

³⁷. Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution". United Kingdom, **Public Administration**. Num. Vol. 74, Winter. 1996. pp. 688-691.

George Boyne analizó las revistas **Administración Pública**, y **policy Pública y Administración** en el período 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 neomanejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas a las ciencias 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.³⁸

Por otra parte, tampoco existe una "crisis de identidad" de la administración pública, tal como lo claman algunos académicos de orientación neogerencial. Esta visión es confirmada a través del establecimiento de nuevos 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 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 propio al nuevo manejo público, inherente a la privatización, declina con ella.

VI. REIVINDICACIÓN DEL MANAGEMENT PÚBLICO

Los académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como se puede constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo.³⁹ El manejo público genuino se sigue cultivando

³⁸. **Ibid.**

³⁹. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. Waldo, Dwight.

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, así como en la mayoría de las naciones del orbe.

Gerald Caiden juzga que a mediados de los noventa la administración pública conservaba su temario académico fundacional, integrado por las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y la gobernabilidad, así como la "gerencia pública". En efecto, "eventualmente recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública".⁴⁰

Esto es cierto, basada enfáticamente en lo público, la administración del Estado reverdecerá los laureles de sus ancestrales aportes pre-Lasswellianos de las políticas públicas,⁴¹

The Study of Public Administration. New York, Random House. 1967 (1955).

⁴⁰. Caiden, "Revitalización de la Administración Pública", p. 30.

⁴¹. Gaus, John. **Reflexions on Public Administration.** Alabama, University of Alabama Press. 1965 (1947). Cap. 3 (The Process of policy and Administration) y cap. 6 (A Theory of the Process of Government: Diagnosis, policy and Revision). Appleby, Paul. **policy and Administration.** University of Alabama Press. 1949. Stein, Harold. **Public Administration and Public policy.** New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

la ciudadanía,⁴² la responsabilidad ante el público,⁴³ y el *management* público.⁴⁴

El manejo público auténtico es una contribución en administración pública dentro de los Estados Unidos, que se ha difundido por todo el planeta. Se trata de una adopción que al mismo tiempo ha constituido un proceso de adaptación en sentido de lo público, pues no fue conceptuado primigeniamente dentro del emergente estudio de aquella administración. La adopción y adaptación del *management* comprendió a la implementación de los

⁴². Appleby, obra citada, cap. VII (The Influence of the Citizen). Meade, Marvin. "'Participative' Administration: Emerging Reality or Wishful Thinking". Waldo, Dwight (Ed.). **Public Administration in a Time of Turbulence**. Scranton, Chandler Publishing Co. 1971. pp. 169-187. Gaus, John. "El Ciudadano como Administrador". En Martin, Roscoe (Comp.). **Administración Pública**. México, Herrero Hermanos. 1965. pp. 207-225. Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Public Administration**. México, UTEHA. 1967 (1953). Quinta Parte (La Administración y el Público). Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Edic. Rialp. 1961 (1960). Cap. XIII (El Público y sus Administradores). Sharkansky, Ira. **Administración Pública**. México, Editores Asociados. 1971 (1970). Cap. 7 (Demandas Ciudadanas y Dependencias Administrativas).

⁴³. Gaus, John. "The Responsibility of Public Administration". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1936). pp. 26-44. White, Leonard. "Legislative Responsibility". Varios. **New Horizons in Public Administration**. University of Alabama Press. 1949. Simon, Herbert et al. **Administración Pública**. México Editorial Letras. 1968 (1950). Cap. 24 (Responsabilidad Administrativa: Controles Formales) y cap. 25 (Responsabilidad Administrativa: Controles Informales). Egger, Rowland. "Responsabilidad en Administración: un Ensayo Exploratorio". En Martin, Roscoe (Comp.). **Administración Pública**. México, Herrero Hermanos. 1965. pp. 364-398. Nigro, Felix. **Modern Public Administration**. New York, Harper and Row. 1970 (1965). Parte VI (Administrative Responsibility).

⁴⁴. Nigro, obra citada, parte III (Basic Problems of Management). Allison, Graham. "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects" (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. pp. 283-298.

negocios públicos, tal como es observable en el Informe Roosevelt (**Report of the President's Committee on Administrative Management**, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

El vocablo *management* fue utilizado como una alternativa conceptual a la tradición jurídica representada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby, quienes fundados en la tradición europea, empleaban la categoría *administración*.⁴⁵ En efecto, tal como se puede observar en sus obras, dichos pensadores estadounidenses no usaron la voz *management* o lo hicieron en forma secundaria.

El progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White, autor del primer texto en la materia. En su obra **Introduction to the Study of Public Administration (Introducción al Estudio de la Administración Pública)**, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que ella debe descansar más en el *management*, que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.⁴⁶ Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del *management* como proceso interior en la administración pública.

Inspirado en Oliver Sheldon,⁴⁷ de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del manejo como una profesión, White definió a la "administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".⁴⁸ White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase *managerial*, pues ella refiere la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, tales como una

⁴⁵. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887. pp. 197-224. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

⁴⁶. White, obra citada, pp. VII-VIII.

⁴⁷. Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).

⁴⁸. White, obra citada, p. 2.

empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen *management* se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dentro de esta tradición, el desarrollo del *management* tuvo su punto culminante en el seno de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White, definió a la administración pública de dos modos: "la administración pública es la organización y el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del *management* aplicado a los asuntos del Estado".⁴⁹

Desde la época obra de Leonard White, el *management* ha estado presente en la mayoría de los grandes pensadores, inclusive en politólogos tan afamados como Charles Merriam, mentor de Harold Lasswell, padre de las Ciencias de *policy*. Merriam creía que el enfoque *managerial*, al que propiamente también llamó *enfoque procedimental*, trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control.⁵⁰ Desde entonces, Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como en otras organizaciones humanas. Es más, en su entender "es claro que el *management* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, con respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento".⁵¹

Uno de los supuestos aportes del nuevo manejo público, es que trae para la administración pública un sentido de creatividad en ella inexistente. Esto no es así, pues desde la década de los cuarenta había estudiosos que razonaban que era necesario un "*management* creativo", a través del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, "el *management* creativo involucra la extensión de la idea de administración, como un proceso educativo de relaciones

⁴⁹. Waldo, obra citada, p. 2.

⁵⁰. Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. p. 130.

⁵¹. **Ibid**, p. 133.

dentro de la organización administrativa".⁵² El *manager* debe actuar en el doble nuevo papel de profesor y de aprendiz, pero el *management* creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador. Pero el *management* no es sugestión ni manipulación, sino una "ingeniería del consenso" para la creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la estructura administrativa.

Desde 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado impulsada por el *managerialismo* y la ciencia política. Esto es observable en la obra de Luther Gulick. Él afirmó que "las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y *management* de servicios -todos ellos juntos son administración pública-".⁵³

De manera similar, Marshall Dimock argumentaba que la "administración pública incluye los problemas, poderes, organización, y métodos del *management* de empleados en la aplicación la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales".⁵⁴ Dimock explicó que cuando hablamos acerca de la administración pública, ello concierne con el *management*, pues se refiere a los métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina y despacho, y relaciones públicas. Posteriormente también continuó creyendo que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del *management*, pero añadiendo a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *policies* principales están determinadas por el manejo, "pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no concierne al derecho y la *policy*".⁵⁵

⁵². Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. p. 320.

⁵³. Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Núm. 169. 1933. p. 60.

⁵⁴. Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al*, **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 9.

⁵⁵. Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 31. 1937. pp. 31-32.

También Paul Appleby concibió al *management* como un nexo entre *policy* y administración. La función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *policy*. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. Appleby explicó que la "administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* (...) '*management*' involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*".⁵⁶

John Millet pensaba que la administración concierne con las tres ramas del gobierno, porque todas ellas tienen relación con la administración aunque de diferentes formas. Razonaba que la substancia de la administración pública está constituida por la *policy* y la acción pública, en una amplia variedad de campos de *esfuerzo*. Pensó que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública y otros más.⁵⁷ El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno, "a falta de mejor término", es el "*management*".

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está constituida con la substancia particular del campo de *esfuerzo*, y esta substancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo, y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. Él puede ser observado en muchos diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero "existen elementos comunes de un concepto de *management* como la guía de toda la administración pública".⁵⁸ Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional del politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

La noción de *management* fue variando gradualmente en el Reino Unido, de modo que E.N. Gladden trabajó centralmente el concepto en

⁵⁶. Appleby, Paul. **policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 6-7.

⁵⁷. Millet, obra citada, p. 185.

⁵⁸. **Ibid.**

su definición de administración pública. En su obra más célebre, publicada en 1945, definió a la administración pública "para significar el *management* de los asuntos por cuerpos públicos" (...) "la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno".⁵⁹ En un libro posterior explicó que "la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o *management* de los asuntos públicos".⁶⁰

El manejo continuó siendo abordado por los académicos británicos al comienzo de los setenta. R.G.S. Brown publicó un libro titulado **The Administrative Process in Britain (El Proceso Administrativo en Gran Bretaña)**, cuyo capítulo doce titulado "**Management**", trata al manejo con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D. R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983.⁶¹ Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica británica, que conserva el concepto de manejo sobre sus fundamentos originales.

La palabra *management* ha constituido un campo de interés no sólo académico, sino de las reformas de la administración pública y del servicio civil, tal como es patente en el célebre *Informe Fulton* (1965-1968,) y en especial de su Comité de Consultoría en *management*. De acuerdo con este trascendental documento, el *management* consiste "en la formulación y operación de la *policy*", y está integrado por cuatro tareas atribuidas al servicio civil: formulación de *policy* bajo discreción política; establecimiento de la organización para la implementación de *policy*; operación de la organización administrativa; y responsabilidad ante el Parlamento y el público.⁶²

El cultivo del manejo público auténtico también ha comenzado a ocupar a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública

⁵⁹. Gladden, E.N. **An Introduction of Public Administration**. London, Staples Press. 1966 (1945). p. 12.

⁶⁰. Gladden, E. N. **Approach to Public Administration**. London, Staples Press. 1966. p. 14.

⁶¹. Brown R. G. S. and Steel, D. R. **The Administrative Process in Britain**. London, Methuen and Co. 1979.

⁶². **Ibid**, p. 295.

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, recordando el ideario de Appleby y Millet, un autor contemporáneo razona que "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".⁶³

Los principios fundacionales de esta orientación son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildavsky, 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.⁶⁴

Las notas anteriores patentizan la pertenencia del *management* público como parte esencial de las definiciones de la administración pública, en el pensamiento anglo y angloamericano, así como su artificial separación y arbitraria antinomia.

La ciencia de la administración pública se ha caracterizado por un proceso de construcción sumamente dinámico, cuya flexibilidad de su objeto de estudio en su periferia es patente. Por extensión, nunca ha tenido que resignarse a perder su centro disciplinario ni debe tampoco ceder su nombre a favor, por ejemplo, de *management* público. Este último, en todo caso, es parte de su centro académico, y tal como lo hemos apreciado, no ha renunciado jamás a él.

VII. LA REVOLUCIÓN CÍVICA

Hoy en día la administración pública encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte, en el cual el desarrollo de la administrabilidad del Estado comparte estelares con la civilidad emergente del público moderno. A través de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado

⁶³. Lynn, Lawrence. "Public Management Research: the Triumph of Art over Science". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 2. 1994. p. 321.

⁶⁴. **Ibid**, p. 233.

administrativo ha cedido su lugar a la idea del *Estado cívico*. Este proceso ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública; actualmente, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohiendo de tal modo al Estado cívico.

La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática.

El público clásico proveniente de la cultura greco-latina está presente en el Estado, de la misma forma como el *DNA* lo está en el ser humano. La organización del Estado occidental descansa en el derecho público romano, entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación que brinda al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público fundamenta la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

Ahora se rescata y se reivindica del todo la segunda parte del vocablo *estado de la República*, para evitar que el Estado entendido como mero *estar*, sea desmantelado en su esencia pública para favorecer fuerzas económicas privadas. Evitando la eliminación del tipo de Estado republicano, se preserva la esencia pública del Estado.

De conformidad con las notas generales trazadas en este trabajo, nos proponemos recordar que la administración pública es importante no sólo como administración, según las acreditadas voces de Weber, Burnham, Waldo y Morstein Marx, sino también por cuanto *pública*.

VIII. EL PENSAMIENTO IBEROAMERICANO ANTE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La academia iberoamericana tiene un desafío que enfrentar: la *uni-versalización* económica y la *multi-versalización* política universal.

Actualmente los países del orbe integran una unidad comunal desde el punto de vista económica, pero están muy lejos de constituir una unidad comunal desde el ángulo político. En contraste al papel integrador de las fuerzas económicas, las fuerzas políticas obran como potencias centrípetas que dividen a las naciones y las confrontan incesantemente. Esto explica porque

la "mundialización" de un modelo singular de administración planetaria es sustentado por la economía, no por la política, y es el neoliberalismo económico el fundamento de ese paradigma economizante de administración pública que se llama así mismo "nuevo manejo público". Esto descifra también el porqué de la irrupción en la administración pública de categorías tales como *mercado, cliente, empresa, competencia* y otras más, proveniente de la economía neoclásica.

De siempre la político-diversidad planetaria en administración pública labora a través de una disciplina cosmopolita, un sistema múltiple y desemejante, que parte de las singularidades estatales de cada país, y las armoniza en una federación de pensamiento multinacional. El eje de la interacción es la voz *administración pública*, empleada vigorosamente en las lenguas occidentales predominantes. Su vehículo son acreditadas revistas nacionales, regionales e internacionales, en la mayoría de las cuales prepondera esa voz como título. El idioma central de la ciencia de la administración pública está integrada por vocablos tales como *Estado, política, administración y pública*.

La emergencia del modelo neoliberal denominado nuevo manejo público intentó "planetizar" la vida estatal singular de las naciones del orbe, ejercitando una estrategia transdisciplinaria mediante la cual la economía neoclásica brindó categorías estándares para todos los países. De tal modo, la comunidad económica mundial contaría en paralelo con una comunidad política mundial. Esta uniformización añadió nuevas palabras provenientes del glosario neoliberal, tales como *proactividad y lo empresarial*.

Empero, habida cuenta de la multiplicidad de culturas administrativas en cada país, la estandarización y uniformización neoliberal del mundo político estaría garantizada a través de la imposición de una la cultura administrativa anglosajona dominante y de un idioma igualmente hegemónico: el inglés. La divisa de la estandarización de la cultura administrativa así transnacionalizada es el vocablo *public management*, expropiado a la ciencia de la administración pública, y propuesto como algo "nuevo".

El nuevo manejo público es, entonces, una disciplina transnacional proveniente del mundo anglosajón, cuyo designio es sustituir a la ciencia de la administración pública como una disciplina cosmopolita que vive de la diversidad de las culturas administrativas y la multiplicidad de las manifestaciones idiomáticas. Ese manejo se empeñó es ser una sola ciencia con una sola cultura administrativa y con un sólo idioma.

La nueva criatura del neoliberalismo ha tenido dificultades para su ingreso en países de sólida tradición administrativa, y sólo con gran esfuerzo ha pasado las aduanas de la inteligencia administrativa. Por ejemplo, en Francia, el ingreso del nuevo manejo público ha sido tan dificultoso que por principio la voz *management* se tuvo que incorporar a la lengua de Moliere. Hay autores que lo tradujeron como *gestion publique*, en tanto que otros se conformaron con dejarlo tal cual, no sin invertir la posición de las palabras: *management public*. Los herederos de Henri Fayol, por su parte, reclamaron la paternidad francesa del término, señalando su origen en la voz *maniément* (menaje).

Los iberoamericanos hemos sido los peor liberados bajo el empuje de esa transdisciplinación de la neoeconomía, y transnacionalización de la cultura administrativa y el idioma de Shakespeare, pues se ha impuesto una confusión idiomática que mucho recuerda a la Torre de Babel. Antes sabíamos que las traducciones de administración pública provenientes de otros países era de administración pública; ahora, tratándose del *public management*, trasladado como *gerencia pública*, *gestión pública* o *dirección pública*, nos provoca un problema de identificación. Cuando tratamos de administración pública sabemos que se refiere a nuestra administración pública, o la de los franceses, italianos o ingleses; pero cuando tratamos de *public management*, exploramos a una criatura intelectual de los anglosajones que se nos quiere imponer, o sencillamente deseamos conocer.

En Iberoamérica no se encuentran muchos referentes al uso de esa categoría, que es ajena a nuestra cultura. Incluso voces como gerencia o gestión no son fieles traducciones de *public management*, sino referentes conceptuales de proximidad semántica, pues la primera es propia de los negocios privados y la segunda es un sinónimo de administración, o entraña sus procesos interiores.

Lo anterior no significa que se rechace esa categoría, pues ni antes ni ahora se ha hecho. Requiere más bien su correcta traducción, y un uso crítico, reflexivo y creativo.

Proponemos tres puntos de reflexión:

Primero, vigorizar a la administración pública comparada, con el ánimo de hacer aflorar la político-diversidad de cada país y acentuar la singularidad de sus respectivas culturas políticas, por encima de cualquier modelo planetario uniforme.

Segundo, reforcemos el carácter multi-nacional de la administración pública, en consonancia del espectro cosmopolita del

mundo, trascendiendo la visión uni-nacional anglosajona de los asuntos públicos.

Tercero, honremos el estatuto científico de la administración pública evitando las injerencias transdisciplinarias y abramos la periferia de su objeto de estudio a las innovaciones de nuevos paradigmas.

FUENTES

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

Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995. pp. 119-147.

Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization". United States, **Public Productivity & Management**. Vol. 14, num. 2. 1990. pp. 135-152.

Boulding, Kenneth. **The Organizational Revolution**. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution". United Kingdom, **Public Administration**. Num. Vol. 74, Winter. 1996. pp. 679-694.

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

Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 3. 1965. pp. 224-228.

----- . **The Dynamics of Public Administration**. Hinsdale, Dryden Press. 1971.

----- . "Revitalización de la Administración Pública". Caracas, **Reforma y Democracia**. Núm. 1. 1994. pp. 28-48.

Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al*, **The Frontiers of Public**

Administration. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 1-12.

Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **The American Political Science Review.** Vol. 31. 1937. pp. 28-40.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Public Administration.** México, UTEHA. 1967 (1953).

"Editorial Introduction". United Kingdom, **Public Administration.** Vol. 69, num. 1. 1991.

Egger, Rowland. "Responsabilidad en Administración: un Ensayo Exploratorio". En Martin, Roscoe (Comp.). **Administración Pública.** México, Herrero Hermanos. 1965. pp. 364-398.

Gaus, John. "The Responsibility of Public Administration". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration.** New York, Russell and Russell. 1967 (1936). pp. 26-44.

Gaus, John. "El Ciudadano como Administrador". En Martin, Roscoe (Comp.). **Administración Pública.** México, Herrero Hermanos. 1965. pp. 207-225.

Gladden, E.N. **An Introduction of Public Administration.** London, Staples Press. 1966 (1945).

Gladden, E. N. **Approach to Public Administration.** London, Staples Press. 1966.

Goodnow, Frank. **Politics and Administration.** New York, Russell and Russell. 1900.

Gross, Bertram. **The Managing of Organizations: The Administrative Struggle.** New York, The Free Press Glencoe. 1964. Dos tomos.

Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences.** Núm. 169. 1933. pp. 55-65.

Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas.** Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

Kuhn, Thomas. **La Estructura de las Revoluciones Científicas.** México, Fondo de Cultura Económica. 1971 (1962).

Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Legitimite**: París, Delloz. 1980. p. 7 [Hay una versión española:

Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Dirección Publica: Gestion y Legitimidad**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1988)].

Lynn, Lawrence. "Public Management Research: the Triumph of Art over Science". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 2. 1994. pp. 321-359.

Meade, Marvin. "'Participative' Administration: Emerging Reality or Whishful Thinking". Waldo, Dwight (Ed.). **Public Administration in a Time of Turbulence**. Scranton, Chandler Publishing Co. 1971. pp. 169-187.

Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. pp. 130-138.

Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, Mc Graw-Hill Books Company. 1959.

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

Mises, Ludwig von. **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**. México, Editorial Hermes. 1961 (1922).

Mises, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957).

Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Edic. Rialp. 1961 (1960).

Nigro, Felix. **Modern Public Administration**. New York, Harper and Row. 1970 (1965).

Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis un American Public Administration**. The University Alabama Press. 1974.

Paramés Montenegro, Carlos. **Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1974 (1972).

Parker, R.S. "The End of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 2. 1965. pp. 99-103.

Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935).

Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935.

Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965.

Redford, Emmette. **Democracy in the Administrative State**. New York, Oxford University Press. 1969.

Sharkansky, Ira. **Administración Pública**. México, Editores Asociados. 1971 (1970).

Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).

Simon, Herbert et al. **Administración Pública**. México Editorial Letras. 1968 (1950).

Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Edit. Tecnós. 1961 (título original, **The Administrative State**, 1948).

----- (Comp.). **Administración Pública**. México, Edit. Trillas. 1967 (1953).

Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. p. 313-322.

White, Leonard. "Legislative Responsability". Varios. **New Horizons in Public Administration**. University of Alabama Press. 1949.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887. pp. 197-224.

Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.