

# El «Management» de la Interdependencia Global

Omar Guerrero Orozco

## Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización

### SUMARIO

I. Introducción

II. Globalización: Tensiones entre la política y la economía.

III. De la administración pública al «Management» público.

IV. Modelo estándar de «Management» público global.

V. La cosmopolítica.

VI. Internacionalización de la administración pública. VII. Epílogo: ¿Es el neogerencialismo un Modelo Global implementable en Iberoamérica?

### I. INTRODUCCIÓN

Alexis de Tocqueville cuenta que en 1789 los franceses se empeñaron en cortar en dos partes su destino, separando de tal modo su pasado y su presente, interponiendo entre ellos un abismo. De esta forma, haciendo explícito lo que querían ser en el futuro, se cuidaron de desincorporar todo lo que significara una parte del pasado, y procuraron hacerse irreconocibles para encarar un futuro que les esperaba. Pero fracasaron en su empeño, sobre todo en la medida en que ellos lo confiaron en su éxito.<sup>1</sup>

Hoy en día la historia parece repetirse, pero a escala mundial, y los innovadores desean enterrar todo lo que

representa al estado nacional e intentan transfigurar al mundo bajo la fórmula de la globalización. Pero como los franceses del pasado, pueden también fracasar.

La transformación de valores obedece a una mutación de prácticas gubernamentales que en muchos países están transformando a su presente, comenzando por intentar el abandono del pasado. Esta misión ha tenido límites poderosos en países con hondas raíces y tradiciones nacionales, sobre todo en Europa occidental, así como en los Estados Unidos, que siendo más joven, es un país consolidado sobre bases nacionalistas. Sin embargo, existe una estrategia mundial que predica la promoción de valores universales de tipo económico y que se pretende inculcar en todos los países, aunque sus destinatarias directas son las naciones subdesarrolladas.

La punta de lanza de la ofensiva globalizadora es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe, a través del cual todos los paisanos, independientemente de su nación de origen, de cultura y de educación, puedan reconocer las mercancías administrativas globales y las puedan consumir. Para hacer fluir el nuevo léxico ya existe un idioma planetario, el inglés, que sirve como medio de intercomunicación planetaria. Existe una red comercial mundial encabezada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para agilizar el intercambio mercantil, y ya han sido implantados los elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales, merced al control de la deuda pública externa que ejercen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El producto así creado es una mercancía personificada en un modelo estándar de gestión pública que se puede consumir en cualquier país, un clon gerencial cuyos elementos generales y más atractivos para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; el establecimiento de mercados en el seno de la administración pública; la promoción de la competencia comercial entre las oficinas que brindan servicios públicos; y el aislamiento absoluto del management con respecto al contagio del virus de la política.

Lo novedoso del modelo es que sustituye a la versión «tradicional» de la administración pública nacional, ya vetusta y propia de ese emisario del pasado que se llama Estado-nación. El modelo gerencial constituye, como lo ha calificado acertadamente un politólogo, el «management de la interdependencia global»,<sup>2</sup> pues personifica una pieza ajustable a las realidades de cada país para compatibilizarlos con el conjunto global. Es una refacción universal que se puede poner, y una vez gastada, reemplazarse por otra pieza idéntica para que el mundo global siga su marcha.

Muchas palabras forman ese léxico, pero aquí comenzamos por tratar sólo a algunas de ellas, donde la más relevante es la voz globalización. Como lo ha explicado ese mismo politólogo, este vocablo, tal como ha sido expuesto por los voceros del Banco Mundial y de la OCDE, sugiere grandes novedades cuando debajo de sus presupuestos subyace un mero reciclaje de añosas categorías hegemónicas reformuladas a la luz del neoliberalismo, así como la democracia propietaria de los estadounidenses y la tecnología cibernética, que le han conferido un carácter «apabullante e incuestionable».<sup>3</sup> Con la globalización arribaron nuevas categorías, tales como el mercado, la bolsa de valores y la asamblea de accionistas, que acentúan la mercantilización del proceso político.

La globalización ha traído consigo la universalización mitológica del mercado que homologa inusitadamente las

condiciones económicas y sociales en el seno de la aldea mundial, elevada a la condición de artículo de fe. Inexorablemente, bajo la teología macroeconómica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el complejo financiero global impone a los gobiernos nacionales -para la «recuperación» de su mercado- el requisito del control de la inflación, de los deficitarios y de la deuda, con miras evitar los movimientos desestabilizadores del capital.<sup>4</sup> Es de tal modo como se fijan las nuevas reglas del juego que han sido hurtadas a la voluntad de los gobiernos nacionales.

## II

El modelo gerencial de la interdependencia global es un paradigma sobre el modus operandi de la administración pública nacional, orientado a mejorar su implementabilidad en el cosmos financiero mundial, sin modificarla totalmente. Alterando los sectores hacendarios, bancarios y comerciales de la administración pública, ese cosmos asegura la incorporación del Estado globalizado a los mecanismos del mercado planetario, sin solicitar aún la extinción de un Estado nacional, que siendo un arcaísmo, todavía es funcional a la globalización.

La gerencia de la interdependencia global, por consiguiente, está constituida de manera polarmente opuesta a la administración pública nacional. Esta tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo en el gobierno y su núcleo procesal en la policy; en tanto que en aquella gerencia, la economía es la unidad de objeto, la empresa el foco organizativo y la cadena producción-circulación su núcleo procesal. El corazón activo de la administración pública es el servicio público, para la gerencia global lo es el mercado; la primera tiene una vocación regulatoria y está normada por el derecho administrativo, la segunda está inspirada en la desregulación y su escenario formal es el derecho mercantil.

La administración pública detenta sus valores en la ética y produce un efecto

social de bienestar colectivo, en tanto que la gerencia global exalta la eficiencia y se efecto económico se orienta a la acumulación de riqueza en pocas manos. La primera es pública y colectiva, la segunda privada e individualista. La una está basada en una disciplina dentro de las ciencias sociales, la otra es una transdisciplina económica que ha colonizado a la administración pública. Esta es una ciencia ancestral que hunde sus raíces en el siglo XVIII, aquella otra entraña un modelo de técnico que se surge a la década de 1990 -aunque sus raíces primitivas se remontan al decenio de 1930-.

En fin, la administración pública es cosmopolita y políglota, en tanto que la gerencia global es un modelo anglosajón unilingüe (que preferentemente se habla en inglés).

## III

La globalización se empeña en producir dos tipos de Estado que son contrapuestos, pero interdependientes y complementarios. Uno es el Estado globalizador que impone las reglas a los organismos económicos internacionales. Consiste en un Estado supranacional que induce su modo de vida y sus intereses, que son los mismos que detentan las corporaciones transnacionales, y que inculcan en otros estados. El Estado globalizador está personificado por los Estados Unidos, así como países tales como Japón y Alemania, y paradójicamente, en su seno perdura un nacionalismo a toda prueba, la administración pública nacional goza de salud plena y la cultura política florece sin trabas.

La hegemonía mundial de este tipo de países deriva en el control sobre los organismos económicos internacionales y la creación de un poder supranacional que se ejercita a través de esas organizaciones, usándose como red globalizadora y de supeditación de las naciones débiles.

El otro tipo, el Estado globalizado, se materializa en las naciones subdesarrolladas que la globalización se empeña por expropiar de ciudadanía, y poner a clientes como sus habitantes.

Éstos, siendo receptores de los servicios de la administración pública, ante ellos esa administración asume la condición de empresa y los servidores públicos de gerentes. Naturalmente, ella debe operar en el mercado, calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y, como corolario, estimular que estas últimas agencias sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

En el Estado globalizado las estrategias globalizadoras tratan al nacionalismo como una rémora del pasado, la administración pública nacional está siendo desmantelada, y la cultura política se marchita porque los nutrientes que le alimentan se desplazan para sustentar a los clientes, en vez de a los ciudadanos.

#### IV

Hasta aquí hemos hablado de gerencia pública cuando nos referimos al vocablo inglés *public management*, porque meditamos que esta puede ser una traducción aceptable, sin bien resulta pertinente señalar que convocamos un galicismo para denotar una voz inglesa. Esta opción tiene como fundamento un uso aceptado, pero no consensual de ningún modo, motivo por lo cual existen otras versiones al español de *public management* como *gestión pública*, como *dirección pública*, o simplemente como *management público* sin traducción de su primera parte. Esta situación asemeja, en nuestro entender, un efecto similar al de la Torre de Babel donde los interlocutores dejaron súbitamente de entenderse.

Nosotros hemos propuesto una traducción diversa donde *public management* encuentra una afinidad etimológica, una identidad cultural latina y un rigor conceptual razonable, además de estar fundada en las raíces y el desarrollo intelectual de la administración pública como disciplina científica. Esa afinidad integral la ofrece el término *manejo público*.

Por principio es importante destacar que el término referido tiene

antecedentes dignos de mención. Como muestra ofrecemos un conspicuo 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.»<sup>5</sup>

Un segundo ejemplo revelador lo ofrecen la traducciones al español del libro *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, versión realizada en México cuando corría el año de 1928. En efecto, ese título se trasladó como *Principios del Manejo Científico*.<sup>6</sup> A esta siguió una segunda edición de 1959, titulada *Principios del Manejo Científico del Trabajo*.<sup>7</sup>

Es perceptible un efecto chocante en la traducción de *management* como *manejo*, tanto en lo que respecta a escritura, como en lo referente a su sonoridad. Pero estamos convencidos, parafraseando a Picasso por cuanto al arte, que el lenguaje no tiene que ser solamente bello, sino fiel.

Debido a la aceptación señalada en el sentido de que *public management* suele traducirse como *gerencia pública*, no renunciamos a seguirla empleando de tal modo.

#### V

El título de este artículo fue inspirado por mi colega y amigo José Luis Orozco, cuyo trabajo es aquí citado, y que me brindó además nuevas ideas y fructuosos conceptos para enriquecer mi punto de vista sobre el manejo de la interdependencia global.

## II. GLOBALIZACIÓN: TENSIONES ENTRE LA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA

El escenario mundial contemporáneo comprende un conjunto de rasgos característicos cuyas notas más sonoras consisten en la globalización y la privatización, fenómenos que han signado una asociación feliz bajo la tutela de la economía neoclásica y el soporte organizativo de varias entidades internacionales bancarias y comerciales. La globalización constituye un fenómeno de dimensiones planetarias cuyos efectos son visibles por doquier. Sin embargo, su ensanchamiento obedece en buena parte al progreso avasallador de las privatizaciones en gran escala que se produjeron a lo largo de la década 1980, así como la incorporación del manejo privado como modelo del funcionamiento gubernamental. Globalización y privatización constituyen, por consiguiente, dos elementos medulares de la economía neoclásica que postula la promoción de los mercados, la competencia, la promoción del espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente, más allá del locus económico privado. Propone su extensión hacia el Estado, alterando radicalmente su misión, sus fines, su organización y su funcionamiento.

Hacia 1968 se comenzaron a observar los primeros atisbos de la globalización económica y de sus efectos en el manejo de los negocios privados. Desde entonces ya se advertía con alguna claridad cómo la «reprivatización», siendo todavía una doctrina herética, mas no una práctica herética, estaba engendrando dos organismos paradigmáticos de alcance planetario personificados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, santas sedes de la teología neoliberal. El Banco Mundial, que había sido fundado por los gobiernos, ya era autónomo y tenía un carácter autofinanciado a través de la venta de sus valores en los mercados de capital. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, otra reprivatización internacional

conspicua, había desarrollado el sistema monetario y crediticio que la economía mundial requería para la creación y manejo del dinero y del crédito, funcionando más allá del concepto de soberanía nacional.<sup>8</sup>

En efecto, desde mediados de la década de 1960, ambas instituciones ya estaban muy activas, aunque su influjo no tenía aún el alcance de hoy en día y sus misiones organizativas estaban ceñidas a su estatuto financiero. La actividad del Banco Mundial se centraba en la negociación de acuerdos sobre préstamos de garantía con miras al desarrollo de los países, así como a su supervisión. Pero también asesoraba sobre la economía general de las naciones, los lineamientos de sus bancos centrales y el establecimiento de estas instituciones bancarias. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, también asesoraba sobre las directrices de esos bancos, así como sobre control de cambios y la estabilización monetaria.<sup>9</sup>

Con base en sus líneas funcionales primigenias, ambas organizaciones internacionales se convertirían, varias décadas después, en foros homologadores del diseño de la misión del Estado y la administración pública, al compás del ritmo pautado por la globalización.

También en ese año de 1968 se propuso que el gobierno asumiera ciertos mecanismos administrativos de la empresa privada, por los cuales las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, de modo tal que la persona que toma las decisiones sea diverso de quién actúa. El objeto de tal medida orgánica y funcional se orientó a viabilizar que la gerencia superior se concentrara en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo.<sup>10</sup> Esto mismo se aplicaría al gobierno como tomador de decisiones, haciendo que las instituciones que integran a la sociedad se conviertan en entes activos; es decir, serían instituciones no-gubernamentales preparadas para la actuación, constituirían corporaciones diseñadas para la operación.

Para denominar tal fenómeno Peter Drucker tuvo una nota feliz, hoy en día en boga: «esa política podría llamarse 'reprivatización'. Las tareas que aflúan al gobierno en el siglo pasado (siglo XIX), porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no podía desempeñarlas, serían turnadas a las nuevas instituciones no-gubernamentales, que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años».<sup>11</sup>

El cambio más pujante que proviene de la emergencia histórica de la globalización económica y la reprivatización, fue que una vez restringido en su papel activo, el gobierno sería concebido desde una óptica muy distinta a la entonces vigente: dejaría de ser la institución para convertirse a través de la reprivatización, en una institución más, aunque de rango central y la superior.<sup>12</sup>

Esta visualización del gobierno, como otras similares que se remontan a los principios del siglo XX, constituyen apreciaciones procedentes desde fuera del estudio de la administración pública. Se trata de puntos de vista expuestos generalmente por quienes no detentan como objeto de sus indagaciones a los asuntos públicos, ni al Estado ni al gobierno. Tal es el motivo por el cual la administración pública es vista por ojos ajenos, analizada con metodologías extrañas y enfocada a través de apreciaciones externas, donde lo propiamente político suele ser deliberadamente segregado como un elemento disfuncional al análisis; o como un ingrediente que perturba a la racionalidad económica, que es de tal modo privilegiada.

¿Por qué ocurre tal cosa? Porque la política entraña un sentido de singularidad nacional y una idea de destino común representado por la ciudad, por una civitas propia que es incompatible con la estandarización del ser humano como un habitante más de la orbe económica. Y debido a que no es posible eliminar la singularidad del nacionalismo ni el sentimiento de pertenencia a una polis propia, diversa a las demás, la estrategia de la

economía neoclásica consiste en desplazar al Estado desde sus quicios políticos para, desnaturalizándolo, convertirlo en una agencia economizada que debe obrar como garante de la globalización.

### III. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL «MANAGEMENT» PÚBLICO

Siendo difícil uniformar la vida política planetariamente hablando, la globalización construye su obra con los materiales de lo privado y labora el terreno que le brinda la economía neoclásica. Pero no se trata de que permanezca dentro de moldes meramente económicos, sino hacerlos trascender para dar una configuración económica al Estado y la administración pública. En la medida en que el Estado y la administración pública no son políticamente globalizables, su globalización se debe asegurar destilando los aspectos gerenciales de dicha administración y elevándolos a la condición de piezas ajustables a la economía universal. Esas piezas ajustables organizativamente se identifican con los ministerios de hacienda y comercio, así como los bancos centrales, que operan como embajadas de la globalización, en tanto que como procesos radican en el presupuesto, la policy económica, los flujos comerciales, la deuda pública externa y otros ramos económicos similares.

El Estado globalizado es un Estado gerencial cuya agenda fundamental es económica y financiera, y que descarta u omite los asuntos de soberanía, de poder militar, de relaciones exteriores, de seguridad interior, de democracia, de partidos y de parlamentos. Y sólo trata de la salud y la educación como asuntos a procurar para evitar la sobrecarga de demandas y como impacto nocivo a la inflación. Se trata de una visión extraordinariamente generalizada de un aspecto extraordinariamente especial, de entre los muchos atributos que caracterizan al Estado y que son deliberadamente soslayados.

Una característica distintiva de los tiempos actuales ha sido el papel activo



en este enfoque económico no sólo por parte de profesores, investigadores y consultores apegados a las banderas neoliberales, sino de organismos internacionales de tipo económico que lo han abanderado, promovido e implementado globalmente hablando. Otro rasgo relevante es el cambio de cualidad del significado de la reprivatización, que siendo originalmente un retorno de capacidades hacia una variedad de actores sociales, hoy en día entraña solamente una apropiación a favor de los capitales privados, de modo que el cambio de nombre por privatización no fue casual.

Peter Drucker acuñó un concepto de reprivatización diverso a la postrer noción de privatización, pues en contraste con esta última, que está ceñida en la economía neoclásica, la reprivatización contemplaba facetas no económicas y evocaba épocas cuando el pivote de la sociedad era la familia. En efecto, Drucker era de la idea que se limitara a la empresa mercantil al ejercicio de las tareas que le son inherentes, extendiéndose el concepto de reprivatización hacia otras instituciones no gubernamentales, principalmente el hospital y la universidad, que desempeñan labores no-económicas. Incluso Drucker insistió en que no se trataba de debilitar al Estado, sino establecer un gobierno vigoroso, y no visualizaba un regreso al *laissez faire* donde la economía trabaja sola, pues «la esfera económica no puede ni se podrá considerar fuera del dominio público». <sup>14</sup> Tal fue el motivo por lo cual, casi dos décadas después, ese conspicuo profesor en gerencia de negocios reivindicara el término «privatización» para sí, recordando que él lo acuñó, al mismo tiempo que extendió una reclamación por habersele restringido meramente a las empresas privadas. <sup>15</sup>

Actualmente los modelos del manejo privado se están implementando en administraciones públicas de tal modo privatizadas. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de la Organización de Cooperación para el Desarrollo

Económico (OCDE). Estas organizaciones constituyen foros homologadores donde se ha engendrado un arquetipo gerencial privado cuyo rasgo esencial es su globalidad y su aplicabilidad con alcance planetario. Allí, igualmente, se ha procreado un prototipo de «ciudadano» global que al tenor de la economía de mercado mundial funge como receptor de los bienes y servicios planetarios. Ese prototipo es el cliente global.

La globalización ha producido dos tipos de Estado que son contrapuestos, pero complementarios. Uno es el Estado globalizador que impone las reglas a los organismos económicos internacionales. Consiste en un Estado transnacional que induce su modo de vida y sus intereses, que son los de sus corporaciones transnacionales, sobre otros estados. Estados globalizadores son personificados por países como los Estados Unidos, Japón y Alemania. En ellos existe un nacionalismo a toda prueba, la administración pública nacional goza de salud plena y la cultura política florece sin trabas. La hegemonía mundial de países tales y su control sobre los organismos económicos internacionales, ha creado a un poder supranacional que opera a través de las organizaciones económicas internacionales homologadoras, usándolo como red globalizadora y de supeditación de las naciones débiles.

El otro Estado es el Estado globalizado de las naciones subdesarrolladas, donde la globalización se empeña por expropiarlos de ciudadanía y situar a los clientes en lugar de los ciudadanos. Éstos, siendo receptores de los servicios de la administración pública, ante ellos esa administración asume la condición de empresa y los servidores públicos de gerentes. Naturalmente, esa administración debe operar en el mercado, calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y, como corolario, estimular que estas últimas agencias sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

Estas prédicas neoliberales tuvieron como sustento un primer

diagnóstico sobre el estado y el funcionamiento de la administración pública, realizado en 1986, cuyas conclusiones fueron demoledoras: según el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE, los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes llamados tutelares, como la educación y la salud, así como la garantía de recursos proporcionados por el llamado Estado providencia. El problema central identificado consistió en cómo financiar ese enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. <sup>15</sup> De hecho, tales erogaciones no correspondían a la idea esencial de un gobierno «normal», pues hasta la época de la Primera Guerra Mundial las atribuciones de los poderes públicos consistieron en el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance. La «anormal» expansión del gobierno ocurrió cuando esos poderes emprendieron nuevos proyectos relativos a educación y salud para la nación entera, así como programas en gran escala de infraestructura y de apoyo a la industria.

Las tendencias globalizadoras enunciadas en 1987 fueron refrendadas diez años después, pero los nuevos datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más desoladoras. El Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial -que versó sobre el Estado- observó a un Estado en ruina, con sus instituciones en quiebra. Fue de tal modo que estos acontecimientos registrados en la economía mundial estimularon el replanteamiento de su papel, así como «qué puede hacer, qué no puede hacer y cómo lo debe hacer». <sup>16</sup> Los expertos del Banco razonaron que durante la segunda década de 1990 quedaron demostradas las ventajas y las desventajas de la actividad del Estado, principalmente en lo relativo a sus acciones en pro del desarrollo económico. Una de las ventajas fue el mejoramiento en materia de educación y de salud, ayudándose a reducir la desigualdad social. Sin embargo, a pesar de semejantes éxitos, la organización y las funciones del Estado han decretado una situación de esclerosis tal, que probablemente lo inhabiliten para adaptarse a las exigencias crecientes de una economía en proceso de globalización.

Hacia mediados de 1990 ya se había encendido un intenso debate en numerosos países sobre la reforma del Estado, que había derivado en preguntas fundamentales sobre su papel debido a que sus funciones son un reflejo de los anhelos de la colectividad. Esto entraña responsabilidades estatales definidas por la Constitución de cada país, así como por necesidades externas, y las capacidades y opciones interiores. De todo esto «surge la pregunta de por qué el Estado hace ciertas cosas, y de si esas cosas no podrían hacerse más eficazmente de otra manera».<sup>17</sup> Fue de tal modo que la OCDE redescubrió añejas ideas nacidas desde la época de Frederick Taylor -formuladas en 1911-, en el sentido de que el sector público es menos eficiente que el sector privado, «y que debía adoptar un estilo de gestión más cercano al de las empresas».<sup>18</sup>

Sobre este último punto debemos abonar la opinión de uno de los autores con conocimientos tan grandes en administración pública, como en gerencia privada, para el cual no existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas son superiores a las organizaciones públicas, sino declaraciones infundadas. Se trata de Herbert Simon.<sup>19</sup>

Sin mencionar a la empresa privada como modelo ideal del gobierno, el Banco Mundial se lisonjea de que actualmente existe una tendencia a favor de establecer organismos públicos diseñados con base en fines específicos y fundamentados en criterios concretos de desempeño, dotados con objetivos claros y con mayor responsabilidad en función de los productos o de los resultados. En este punto la institución bancaria no tiene empacho en alabar que en «entre las naciones de alto ingreso el ejemplo más impresionante en este sentido es Nueva Zelanda, que ha desarticulado sus grandes ministerios con funciones múltiples y creado numerosas unidades orientadas a objetivos específicos, cuyos directivos tienen contratos a plazo fijo y basados en los resultados pero gozan de autoridad para contratar y despedir al personal así como para realizar negociaciones colectivas».<sup>21</sup>

En efecto, se trata de un caso impresionante porque en ese país se ha creado un Estado-empresa hasta hace poco exitoso, que es sugerido como un modelo asequible por cualquier país, y esto no es menos asombroso.

A pesar de que cada país ha respondido al desafío de la planetización de diferente forma, y de que no hay un método ideal en materia de manejo público, existen tendencias comunes en la reforma del Estado. Destacan las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y que han sido adoptadas por la administración pública, cuyo designio es realizar un cambio fundamental que transformar la conducta y las actitudes de los servidores públicos. En la reforma de los servicios públicos descuellan particularmente una mayor atención sobre los resultados por cuanto eficiencia, eficacia y calidad del servicio, así como el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas, por una gerencia pública descentralizada.<sup>21</sup>

En la era globalizadora, la privatización ha dictado que para cumplir con sus nuevas funciones, la administración pública se diversificó por medio de la creación de organismos cuasi-administrativos que pueden ser parte del Estado, o no serlo. Igualmente, delegó el ejercicio de algunas funciones administrativas en las autoridades locales y regionales, para garantizar una prestación de servicios adoptada a las condiciones municipales.<sup>22</sup> Pero el centro de las reformas consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes.

La receptividad de la administración pública tiene incluso un matiz de alta civilidad, pues a través de ella se puede observar el traslado del proceso político al terreno propiamente administrativo. Según la OCDE, la definición de objetivos de la administración pública suele ser opaca, de modo que cuando se le solicita que incremente su receptividad enfrenta varios dilemas: fijar la distribución de los gastos y los beneficios que

están ligados a su intervención o conceptualizar a la receptividad en función de las necesidades de la clientela. Tal es el motivo por el cual, desde 1987, su Comité de Cooperación Técnica formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de administración pública y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: «la receptividad exige un nuevo estilo administrativo, el de la *gestión pública*».<sup>23</sup>

Desde entonces, la «nueva gestión pública» -**new public management**- es el término emblemático que identifica tal enfoque sobre la administración pública que luce orgullosa esta corriente económica neoliberal. Y aunque el uso del concepto **public management** es añejo en los Estados Unidos y el Reino Unido -obviamente sin el **new-**, su gravitación terminológica más atrayente procede de la versión económica neoclásica.

El estilo gerencial que propone la OCDE consiste en que la administración pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre **management** y **policy**. Hacia la misma época se desarrolló paralelamente una identificación temprana del **management** público bajos su nuevas formas, que se debe a Aaron Wildawsky, quien mediados de la década de 1980 apreció la emergencia de cursos universitarios sobre contabilidad pública y finanzas, así como un temario académico relacionado con el dinero, el capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público. Entonces Wildawsky intuyó que el nacimiento de este temario estaba mejor rotulado por la voz **management**, que por la palabra administración pública.<sup>24</sup>

La receptividad del manejo público tiene una influencia triple sobre la distribución de los costos y los beneficios. En primer lugar, influye en la distribución

del producto porque el proceso gerencial normal favorece a determinados clientes a expensas de otros. El manejo receptivo es aquél que contempla la capacidad que tiene cada cliente para afrontar el proceso gerencial, y facilitar su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar. En segundo lugar, la mayor receptividad puede implicar un aumento en el costo de los procesos gerenciales, de modo que el aumento debe ser financiado por medio de impuestos o por otro tipo de pago. En tercer lugar, la receptividad puede modificar el equilibrio que el manejo público ha establecido entre **policies** opuestas que están dirigidas a los mismos clientes. En este caso se hace preciso una regulación por medio de decisiones políticas, más que de actos manejariales.<sup>25</sup>

El Comité Técnico de la OCDE advirtió que el introducir la receptividad manejarial en la administración pública puede ir, inclusive, contra los principios del derecho y de la ética jurídica que han constituido el fundamento del proceso administrativo hasta el momento. La receptividad constituye una medida muy delicada, la cual, para surtir los efectos favorables que ofrece, requiere que los gobernantes comprendan realmente cómo labora el manejo público. Debido a los campos emergentes de intervención pública, tales como el ajuste estructural del Estado en la globalización, reclama que las **policies** sean hechas de un modo más elaborado, y que estén mejor coordinadas con miras a mejorar cooperación con los clientes. Por esta razón, aquella congregación de expertos en comercio y finanzas no tiene empacho en señalar que la receptividad puede ser una de las más perspectivas interesantes para el estudio de estos temas.<sup>26</sup>

Ante los nuevos escenarios signados por la globalización, la receptividad constituye un reto para las prácticas administrativas y políticas hasta hoy en día vigentes. En las administraciones públicas de muchos países, las actitudes y la conducta de los servidores públicos, estando determinados principalmente por factores sociales, lo

están de un modo principal por la organización y los procesos de la propia administración.<sup>27</sup> Es más, la mayor parte de dichos procesos están orientados hacia el interior, de modo que muchos funcionarios deben ocuparse principalmente de problemas internos de la administración pública. Inclusive la demanda de transparencia hecha por los clientes está subordinada al principio de confidencialidad que impera en el proceso administrativo. En contraste con tales prácticas, el estilo manejarial reclama que la receptividad esté basada la orientación del trabajo administrativo hacia el exterior, es decir, hacia los clientes. Pero como los servidores públicos han sido formados profesionalmente para mirar hacia los intestinos de la administración pública, no hacia su exterioridad, una propuesta esencial consiste en que los asuntos gerenciales se separen de la política para hacer que la receptividad se desplace desde el diseño de **policy**, hacia su aplicación. Esta es la primera lección que deben aprender los servidores públicos, cuya iniciación estará centrada en la acción operativa, no en los asuntos políticos, pues ellos, como la administración donde trabajan, deben estar al servicio de clientes que principalmente son empresarios privados exigentes.

El primer tema de la lección propuesta por la OCDE es el siguiente: «La mayoría de las intervenciones administrativas se basan en una teoría racional, derivada casi siempre de las ciencias humanas, y según la cual todo problema puede ser comprendido y analizado y dar origen, después a la redacción de textos legales y a la definición completa de la acción administrativa, incluso antes de que comience.

«Es posible que la administración asocie la noción de receptividad con el tipo de razonamiento que caracteriza al sector privado y, de hecho, una parte nada desdeñable de las reformas administrativas actuales toman por modelo dicho sector. La receptividad puede compararse sobre todo con esa disciplina de las ciencias de la gestión que es el **'marketing'**».<sup>28</sup>

Pero no hay que alarmarse por los alcances de la primera lección gerencial, pues ya se sabe que el mercadeo es un concepto ajeno al mundo administrativo e inspira gran desconfianza entre los funcionarios. Es más, ellos razonan que el mercadeo es «contrario a la ética administrativa». En efecto, no se debe alarmar nadie por la introducción del ideario privado a la administración pública, ideario pletórico de nociones tales como el individualismo, el egoísmo y la ganancia, pues se trata de términos que replantean la utilidad social de las intervenciones públicas, y representan una nueva visión de los funcionarios hacia sus deberes, toda vez que la internalización en su personalidad puede abolir aquella apreciación que es sencillamente un mero «rechazo patológico». En todo caso este rechazo no obedece a que el manejo público sea defectuoso, porque esto se juzga como algo imposible, de modo que hay que escudriñar en esa actitud patológica que proviene de la naturaleza de funcionarios públicos formados en las filas de un Estado nacional -y de derecho- retrógrado y en vías de extinción.

Por tal motivo, «si la receptividad está ligada a la filosofía de la gestión no encontrará partidarios en una administración dominada por una tradición de pensamiento jurídico o económico, en la que son pocos los individuos con formación en la gestión».<sup>30</sup> Al tenor de estas ideas, no hay que adoptar el modelo manejarial a la administración pública, sino la administración pública al modelo manejarial, toda vez que sería mejor que ni abogados ni economistas -que no sean neoliberales- laboraren en el gobierno, tal como lo había propuesto hace más de siglo y medio Henri de Saint-Simon como un rechazo de los primeros.<sup>31</sup>

#### IV. MODELO ESTÁNDAR DE «MANAGEMENT» PÚBLICO GLOBAL

El Estado globalizado del planeta, reproducido como clon por doquier bajo las prédicas de los organismos económicos

internacionales, implanta como su emanación a un modelo único de manejo público estándar para todos los países sin detenerse en peculiaridades, distinciones ni diversidades. «Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

«Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio».

«La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones».

«La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa para el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces».

«Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran».<sup>30</sup>

## 1. EL MANEJO POR RESULTADOS

Un manejo diseñado de tal modo permitirá que el gobierno se adapte a los cambios globales en forma automática, flexible y económica. Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los manejadores dediquen más tiempo a los resultados, otorgándoseles más agilidad y autonomía en el uso de esos recursos, sean recursos financieros o recursos humanos -en todo caso para esta visión el ser humano es un

recurso-. El incremento de autonomía comparte espacios con el fortalecimiento de la responsabilidad en la gerencia de resultados. Esta gerencia entraña el uso de distintas fórmulas contractuales que definen a los niveles de financiamiento globales, calculados ocasionalmente a plazos de varios años. Brevemente hablando, el manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas establecidos, y supone la confección de indicadores que facilita la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en término de los resultados.<sup>31</sup>

La OCDE se ha lisonjeado de que por medio del manejo por resultados se establece una estrategia de esfuerzo dirigido a dejar actuar a los gerentes, y paralelamente, forzarlos a actuar. La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de los fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable el usuario, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación. E insisten en que, «desde esta perspectiva, la adopción de armas mercantiles y la privatización constituyen importantes posibilidades y actuación».<sup>32</sup>

El éxito de la implantación de los mecanismos de mercado en los procesos de gobierno es tal, que deben ser adoptados por un mayor número de los países del mundo. Medidas inspiradas en esos mecanismos, tales como la facturación a los usuarios, los mercados internos y la contratación por fuera (**contracting out**), facilitaron la reducción gastos y la obtención de mayor eficiencia. A estas bondades se debe sumar el logro de una relación equitativa entre la calidad del servicio y su costo.<sup>34</sup> De hecho, la demanda de los servicios que emergió a través de las reglas del mercado, ha constituido el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público de tal modo endoprivatizado,<sup>35</sup> y contribuido a la consecución del objetivo de medir adecuada-

mente los rendimientos del Estado.

La gerencia global diseñada con base en la orientación al cliente, que está sumergida en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios, personifica un manejo público desregulado, pues una gestión racional de la normatividad entraña un objetivo muy importante de la actividad gubernamental. En efecto, los esfuerzos realizados por los países de la OCDE para aminorar el volumen de las normas, así como mejorar su calidad, ha derivado en la supresión de reglamentos anticuados, o que habían sido rebasados por la realidad, o que dificultaban el ejercicio de las funciones administrativas.<sup>35</sup> Paralelamente, la internacionalización ha reforzado estas reformas por la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación.

La promoción de un modelo estándar de implementación para el consumo de los países subdesarrollados ha derivado en algunos tipos de manejo que supuestamente tienen fuentes diversas, pero que sus lazos filiales son muy estrechos. Laurence Lynn cree que existe un modelo único inherente a la globalización, aunque ha sido bautizado de manera diversa como «paradigma post-burocrático», «gobierno empresarial» y «nuevo manejo público» (**new public management**).<sup>36</sup> El paradigma post-burocrático se debe a Michael Barzelay,<sup>37</sup> en tanto que el concepto de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler.<sup>38</sup>

El nuevo manejo público es el más representativo de la globalización y consiste en el prototipo de estandarización señalado.

## 2. EL NUEVO MANEJO PÚBLICO

La globalización económica es la madre del neomanejo público, que ha sido observado bajo una apreciación unidimensional de la historia reciente y que asimila a la planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía

neoclásica. El nuevo manejo público consiste en un modelo de implementación privada de lo público que ha sido manufacturado con la materia prima de esa economía neoclásica, y que entraña una propuesta transdisciplinaria orientada a colonizar a la administración pública. Ese neomanejo es un reflejo de la globalización cuyo objeto es el de estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo, tomando como base la experiencia vivida en el Reino Unido y Australia, así como Canadá y los Estados Unidos, pero cuyo arquetipo es Nueva Zelanda.

Para hacer factibles sus diseños, esta cruzada transdisciplinaria es construida con materiales provenientes de la subcultura neoliberal anglosajona y movilizadora a través de un discurso que fluye en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El nuevo manejo público es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés para la cual muchos países aún no desarrollan las traducciones adecuadas, ni tampoco fórmulas de recepción y adaptación crítica. Se trata de una transculturación que está obrando todavía sin adaptaciones, sino como una mera adopción que es asumida sin ajustes, y no contempla acondicionamientos idiomáticos a la realidad rigente del país receptor.<sup>39</sup>

El neomanejo público todavía es un modelo de implementación uni-lingüe y uni-cultural, un fenómeno inherente a un puñado de países anglosajones que se exporta como una mercancía para que se consuma en los países subdesarrollados a través de las ofertas que se concentran y luego se distribuyen a través de la OCDE. Esta exportación mercantil es asegurada por medio del financiamiento condicionado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se conoce con el eufemismo de «reforma estructural».

La economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público que se puede traficar a través de las fronteras nacionales y ser consumida por cualquier tipo de cliente gubernamental.

Para facilitar su procesamiento comercial, ese neomanejo ha sido manufacturado como valor de cambio para ser exportable y de circulación fluida en el mercado mundial de tecnología gerencial privada, cuyo destino son los gobiernos de los países subdesarrollados del orbe. La estandarización gerencial planetaria a través del neomanejo público intenta encontrar un punto de origen común entre todos los países del planeta, alegando que se trata de un fenómeno universal emergente de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el sector público y el sector privado.

La nueva religión manejarial tiene una catedral de donde emana la estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones -fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (**Public Management Committee**)- refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como a un amplio repertorio de potenciales consumidores de países ajenos a la misma. La OCDE aspira a sembrar sus técnicas gerenciales privadas en un universo indiferenciado, independientemente de la naturaleza política de cada nación.<sup>40</sup> Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Thomas Peters y David Waterman sobre la excelencia de las empresas de negocios.<sup>41</sup>

Bajo la nueva etapa post-burocrática ocurre un fenómeno de post-modernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo, cuyo carácter es la discontinuidad histórica, y la internacionalización de las élites administrativas, de las reformas, de la **praxis** y de la política. El Estado post-moderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de mercado mundial, luego de un desplome juzgado como definitivo de los regímenes socialistas de Europa.<sup>42</sup> Una vez arrasada la burocracia nacional en estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir

al estatismo empresarial que sobrevive en los regímenes capitalistas porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. En contraste con la visión del nacionalismo sobre un Estado burocrático fuerte, el globalismo exige un irrestricto movimiento de capitales sin patria a través de fronteras permeables al libre paso del dinero circulante.

El modelo manejarial estándar así narrado es de carne y hueso, por decirlo de algún modo, y existe un país donde se ha personificado plenamente: Nueva Zelanda. El modelo exalta la utilidad del manejo por resultados y ha sido ese país su implantador incondicional, pues su administración descansa en aquellas herramientas que vinculan las grandes funciones del gobierno, con las metas operacionales y sus resultados.<sup>43</sup>

Allí se han establecido «áreas estratégicas de resultados» que se reflejan en «áreas claves de resultados»<sup>44</sup> de los departamentos administrativos y de sus agencias, que de tal modo sirven de sustento al compromiso de desempeño establecido entre el ministro y los titulares de cada uno de esos departamentos. Este compromiso está vinculado con los acuerdos de adquisiciones que cubren la provisión de los bienes y servicios.

En la administración pública neozelandesa -hasta donde cabe este término con plenitud- se han establecido los mecanismos de mercado para mejorar, se dice, el control de los gastos públicos, adelantar sobre las relaciones contables, e incrementar la flexibilidad y la responsividad administrativa. Los mecanismos de mercado están acompañados con el uso de cargos al usuario, contratación por fuera, **vauchers**, convenios intergubernamentales, financiamiento de infraestructura con la asociación de recursos públicos y privados, corporativización y privatización. Obviamente han sido implantados mecanismos de competencia, objetivos de lucro, incentivos económicos para el personal y toma de decisiones descentralizadas.

La corporativización es un concepto clave que significa, en el seno de esa administración, que sus departamentos operan como unidades con autonomía, de manera similar a la empresa privada, y que dedican su trabajo a la producción de bienes y servicios tales como la generación de energía eléctrica, el servicio postal y la producción forestal. Su operación bajo la modalidad de negocio rentable está nutrida por un desempeño financiero transparente, en tanto permanezcan como propiedad del gobierno. El concepto de corporativización entraña la existencia de dividendos por los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, este estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de esos bienes y servicios.

## V. LA COSMOPOLÍTICA

El planeta tiende a la globalización económica, pero se conserva en su condición cosmopolita. En realidad hoy en día ocurren dos fenómenos paralelos que tienen relación entre sí, pero que les caracterizan cualidades diversas y muy propias a cada caso. Uno es la globalización económica, otro la cosmopolítica de las culturas nacionales.

### 1. LÍMITES DE APLICABILIDAD PLANETARIA DEL NUEVO MANEJO PÚBLICO

Tal es el motivo por el cual entre los administrativistas públicos suele no tomarse muy a pecho la seriedad científica del nuevo manejo público, ni su alcance efectivo de implementabilidad, de modo que se juzga como inaplicable, no digamos a todo el planeta, sino a la integración regional. El nuevo manejo público es uno de los aspectos de las reformas gerenciales en boga que, brevemente hablando, representa una especie de sumario o síntesis de lo que el gobierno está haciendo en la práctica. Concebido de tal forma, también refiere un conjunto de prescripciones de lo que deberían hacer. Pero en realidad es menos que esto, «el NPM [new public

management] es un espejismo académico que desde la distancia parece proveer dirección, propósito y alguna relevancia para el proceso de investigación. Pero como enfoque está desintegrado y tiende a la disipación».<sup>45</sup>

El plan de integración de los países europeos -muchos de los cuales son miembros de la OCDE- buscó una concepción diversa a la que le ofrece ese paradigma, pues ante problemas realmente trascendentales su capacidad resulta muy estrecha, sobre todo cuando los problemas medulares son políticos. En efecto, los años de 1990 deberían haber sido una época en la cual se debería haber progresado en la integración, e incluso haberse avanzando hacia su consolidación. Pero más bien resultaron ser tiempos muy dificultosos y llenos de obstáculos para un proyecto de semejante envergadura. Esa década inició con la celebración de una Conferencia Intergubernamental (CIG) que concluyó con la cumbre de Maastricht efectuada en diciembre de 1991. Su resultado fue, en vez de consolidar los adelantos precedentes, que se provocaran erizadas controversias cuyo punto más difícil fue el tema del Federalismo como el régimen comunitario posible.<sup>46</sup> De tal modo, cuando el Tratado de la Unión Europea (UE) se signó a principio de 1992, quedó pendiente el modo cómo sería configurado el régimen político que vincularía a estados de existencia ancestral, con culturas políticas diversas y con recuerdos muy crudos de guerras pasadas, algunas de ellas no hace mucho tiempo atrás.

Aquí hay que destacar que los motivos de fondo no fueron sólo de tipo administrativo, sino también de índole política, pues inevitablemente ambas cualidades conviven cotidianamente en la realidad estatal. De hecho el diseño de un régimen comunitario como el de la Unión Europea implica una disyuntiva trascendental, pues se puede organizar como un sistema intergubernamental o un sistema supranacional. He aquí el meollo del problema, porque en esta disyuntiva obra el fenómeno de transferencia de poder desde los estados miembros, hacia las

instituciones comunitarias. El que en Maastricht hubieran estados no sólo reacios a la federalización, y sino algunos inclusive muy combativos contra la idea, puso al borde del colapso a la Unión misma, porque «el eventual cambio en el corazón de las instituciones fue percibido como una amenaza directa a sus soberanías nacionales».<sup>47</sup>

Sencillamente, los estados europeos no han deseado dejar de ser estados, y este ha sido el sentimiento generalizado en la mayoría. Pero este suceso no tiene nada de extraordinario, pues como un ser social vivo que es, el Estado no es suicida.

La magnitud de este problema refrenda las enormes limitaciones de aplicabilidad del nuevo manejo público en el ámbito internacional, cuando hoy en día se le sigue proponiendo como metodología gerencial de la interdependencia global. Particularmente es inaplicable en el orden inter-estatal, como el caso de la integración europea, pues su configuración no comprende el enfrentar problemas de diversidad organizativa, interdependencia y coordinación, que es la clave de las vinculaciones entre los países. Por consiguiente, uno de sus pecados epistemológicos más evidentes es que juzga ideológicamente que la coordinación inter-organizativa es el resultado artificial del ansia de poder de la burocracia para satisfacer apetitos malsanos, en lugar de concebirla como el medio de asegurar la implementabilidad en situaciones donde existe una red de interdependencia. La respuesta de las reformas auspiciadas bajo el nuevo manejo público ha sido la de simplificar y facilitar la dirección de las organizaciones, y distribuir tareas similares en órganos singulares e independientes. La realidad ha demostrado que la presunción reduccionista de que el todo es la suma de sus partes es falsa, y problemas completos requieren una apreciación de conjunto.<sup>48</sup>

### 2. PERSISTENCIA DE LA COSMOPOLÍTICA

La tendencia hacia la preservación de la identidad nacional y cultural de las administraciones públicas singulares de los países, fue corroborada en un estudio reciente sobre gestión ambiental en Alemania, Grecia, Italia, Holanda, España y el Reino Unido. En efecto, un análisis transversal de esas seis naciones concluyó que la cultura administrativa propia es más influyente que la convergencia internacional. Los autores del trabajo descubrieron que, detrás de la dinámica política de cada uno de estos países, yace la persistencia del patrón nacional.<sup>49</sup>

Particularmente se destacó que en el relevante campo de la **policy** ambiental, siendo los resultados asombrosamente similares, existían diferencias patentes en la organización y los procesos de las entidades gubernamentales responsables de la misma. Un factor de diferenciación esencial es la constitución política establecida y las leyes derivadas de esa norma fundamental, de modo que no es posible encontrar correspondencias organizativas a través de las naciones. La **policy** ambiental, por ejemplo, es implementada en el Reino Unido por un ministerio central, en tanto que en Alemania está a cargo de los estados federados (**Länder**), y en Grecia la comparten dos ministerios, uno responsable del ambiente, el otro de la salud pública.<sup>50</sup>

La complejidad de la integración europea ha sido situada en el terreno del análisis de implementación, pues se juzga que constituye un proceso de alta dificultad cuya consumación será muy arduo. En otro artículo reciente se ha desarrollado un modelo de implementación bajo el cobijo de la teoría de la organización y el neo-institucionalismo, en el cual se concluyó que las tradiciones administrativas nacionales difieren hondamente de país a país.<sup>51</sup> El punto central del grado de implementabilidad, concepto clave del modelo señalado, arrojó como resultado preliminar que la integración europea está hoy en día condicionada por el balance entre la presión hacia la unidad comunitaria y las singularidades centrífugas de las tradiciones administrativas nacionales.

En la Unión Europea persisten grandes deficitarios de implementación en pro de la integración regional, toda vez que la escala de la misma difiere de país a país. Pero quizá lo más asombroso fue la percepción de, más que existir un esquema de internacionalización compartida de instituciones administrativas, ha prevalecido el influjo supranacional de la cultura administrativa de los países prominentes. Esta situación ha provocado que el nivel de implementación de la integración administrativa europea esté determinado por el alcance de esa influencia supranacional de algunos de sus países miembros. El grado de la integración europea en el aspecto administrativo, por consiguiente, se está negociando y procesando en las trincheras de las culturas administrativas nacionales, no en los programas inter-europeos.<sup>52</sup>

Inclusive el alcance de la integración está siendo muy diverso en tres estados estratégicos en pro de la Unión Europea, cuyas culturas administrativas son ancestralmente sólidas y probadamente exitosas, toda vez que constituyen modelos supranacionales reproducidos en una variedad de países, principalmente aquellos que antaño fueron sus colonias. Nos referimos a Alemania, el Reino Unido y Francia, países que no sólo tienen un grado diverso de implementabilidad dentro la integración europea, sino también de poder de atracción gravitacional administrativo para otras naciones.

La integración política entraña el recorrido por un largo y sinuoso camino que está dominado con las obstrucciones del interés nacional, por el nacionalismo, y el por sentimiento de pertenencia a una *polis* singular y diversa a otras más. Priva en cada país una cultura política propia fraguada por una historia común, por sufrimientos compartidos y por éxitos comunes, donde cada pueblo desea seguir conservando sus costumbres, sus hábitos y su modo de vida, que lo identifican como tal y lo distinguen de otros pueblos que también anhelan lo mismo.

Sin embargo, si bien es cierto que la perseverancia del nacionalismo es patente, una estrategia hacia la integración regional puede significar también una opción asequible por los países para evitar el desmantelamiento del Estado nacional y no pasar a la categoría de «colonias tecnológicas» de las grandes corporaciones multinacionales. Esta opción crearía «estados-regiones» que, bajo tal configuración, pueden funcionar exitosamente como estados soberanos ante los organismos económicos internacionales. Dentro de este diseño cada uno de ellos puede hacer compatible sus valores y expectativas con los propios de los otros estados que se integran, y así configurar una estrategia económica común. Igualmente, puede asimilar sus visiones sobre el bienestar social y sobre la libertad de mercado; así como sobre el incremento ventajas económicas mutuas de establecer un mercado común, uniformar la normatividad política y transferir parte de la lealtad nacional a una comunidad supranacional.<sup>53</sup>

A pesar de todo lo señalado no faltará quien alegue que la fuerza del neomanejo público no es teórica, sino práctica, y que al respecto, los países donde se implantó están a la vanguardia. Sobre el punto ya no existe la seguridad de antaño, ni tampoco en lo tocante al liderazgo de Nueva Zelanda. En efecto, antaño ese país se consideraba como el **desideratum** de la «buena práctica» con base en su competencia mercantil, toda vez que su alta reputación dentro de la OCDE se había fundado en la implantación más radical del nuevo manejo público. Pero actualmente no ofrece evaluaciones consistentes sobre el éxito de las reformas y sobre la conveniencia de continuación de los cambios neo-maneriales.<sup>54</sup>

Pero quizá el más grande cambio en el nuevo manejo público globalizador consista en que, siendo originalmente un enfoque de «dentro hacia afuera» que enfatizaba la interfase entre Estado, sociedad y mercado, ahora se está reorientando de «fuera hacia adentro». En otras pala-



bras: ha dejando de soslayar el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público, desplazándose hacia los problemas de gobernabilidad que un tema central en ciencia política y administración pública.

Esta tendencia estaría asimilando al neomanejo público como un campo más de la administración pública, con la cual estaría compartiendo sus temas centrales, disipándose de tal modo el objeto de estudio y la oferta de vida intelectual de ese manejo. Dejaría de ser, brevemente hablando, la opción a la vieja administración pública y la medicina para sus males.

## VI. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de globalización no es el adecuado para entender la compleja vida cosmopolita, de manera tal que la idea de internacionalización resulta ser más propia para comprender a un espacio estatal diversificado y que está ensayando un proceso de integración regional que servirá como experiencia para otros países que deseen asociarse políticamente. Junto con esa idea debemos considerar a la supranacionalidad y la transnacionalidad.

Un espacio semejante, donde domina la diversidad organizativa, la interdependencia y la coordinación, demanda ensanchar el potencial de creatividad intelectual para, no simplificando lo inherentemente complejo, se entienda la esencia del universo político diferenciado.

### 1. INTERNACIONALIDAD, SUPRANACIONALIDAD Y TRANSNACIONALIDAD

Desde la óptica de las relaciones entre los estados como entidades políticas, más que encontrarnos ante los fenómenos de la globalización, nos hallamos en el terreno dominado la nacionalidad, la internacionalidad, la supranacionalidad y

la transnacionalidad. De hecho la relación de fuerzas entre lo nacional y lo internacional ha estado sujeta al equilibrio entre el dinamismo gravitacional de cada factor, pues tratándose de estados protagonistas en el ámbito externo, ellos gozan de un fuerte nacionalismo y un grado razonable de internacionalización que no merma sus intereses nacionales. Inclusive las grandes potencias del orbe aspiran a influir con su nacionalismo en el ámbito internacional de relaciones, pues ansían una supremacía supranacional.

Los Estados Unidos entrañan un caso de gran singularidad, pues constituye un poder de magnitud supranacional que avasalla a una multitud de países del orbe, y sus intereses pesan decididamente en organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de modo que su operación está determinada por ese poder supranacional. Consiste en un Estado globalizador cuya estrategia universal se orienta a globalizar a los demás estados a su imagen y semejanza, produciendo lo que José Luis Orozco señala la «norteamericanización» del planeta. Se trata, sencillamente, de un país que influye, pero que no es influido; de un país que exporta su cultura, pero que no importa valores ajenos.

Esta situación explica por qué una autora razona que los Estados Unidos es un país con baja internacionalización, ante el Japón, su rival más poderoso comercialmente hablando, cuyo grado internacional es mucho más elevado. Según lo plantea, esto obedece a que todavía en los Estados Unidos existe una incomprensión acerca de que la internacionalización no es refractaria a los intereses nacionales.<sup>55</sup> Japón ha definido a sus intereses nacionales de manera económica, de modo que son plenamente compatibles con la internacionalización. El activo papel del gobierno japonés contrasta con el propio de los estadounidenses, cuyas labores se realizan aún fuera de un ambiente global dominado por la «piratería», donde prevalece un flujo de dinero que se mueve entre las fronteras a la velocidad de la luz, donde las empresas privadas compran y venden sin

la interferencia del gobierno y donde las corporaciones multinacionales detentan más poder transnacional, más formidable que muchos estados nacionales. En los Estados Unidos ese ambiente global sólo conoce la vía de su influencia supranacional en la globalización, pero no por el influjo de la globalización en su interés nacional.

Japón es internacional en tanto que los Estados Unidos son supranacionales, porque este país es la capital del imperio, no un virreinato ni una satrapía regional del globo.

Susan Tolchin razona que, ante un panorama donde el poder transnacional impera, esa potestad planetaria no debe ser el sujeto que mueva a su antojo a los estados nacionales, sino una preocupación del gobierno y un campo de acción de los manejadores genuinamente públicos. Ese mundo del intercambio comercial no debe ser visualizado como un paraíso del mercado, sino como un ámbito de acción del gobierno como el sujeto con iniciativa, no como el objeto del manipuleo de las corporaciones transnacionales privadas.<sup>56</sup> En contraste a la teología neoliberal del Banco Mundial y la OCDE, un Estado nacional pleno sólo podrá internacionalizarse en la medida en que incremente su fuerza, y en tanto que esta fuerza derive de las instituciones democráticas y de las dependencias gubernamentales que las sustentan.

Ciertamente la administración pública hoy en día opera en un contexto globalizado que demanda una cooperación más intensa y estrecha entre las naciones. Esta situación implica un desafío para los tradicionales enfoques nacionales y aún locales, e inclusive, cuando las perspectivas occidentales se aplican a los países orientales, este hecho patentiza el reto de enfrentar la brecha existente entre esas teorías y su aplicación efectiva.<sup>57</sup> Pero todavía los estudios en administración pública permanecen anclados en perspectivas nacionales, y es observable aún la tendencia hacia visiones etno o geocéntricas -y lamentablemente también las genofóbicas-, ya se trate de los Estados



Unidos o de los países prominentes de Europa. Todas las naciones del orbe detentan el complejo de *Electra* sobre la patria, pues tal es su raíz y su destino, pero algunos son francamente parroquianos, y toca el mayor grado de parroquialidad a los Estados Unidos como lo han hecho saber Eric Welch y Wilson Wong.<sup>58</sup> Una paradoja más es que las supranacionalidad estadounidense, está preñada con los gérmenes del parroquialismo administrativo más exacerbado del planeta.<sup>59</sup>

Del lado no-occidental del estudio de la administración pública, los chinos se han observado a sí mismos como meros importadores de las ideas estadounidenses y europeas, en tanto que los coreanos juzgan que esas ideas han sido inaplicables en su contexto nacional.<sup>60</sup>

Pero ésta verdad es sabida de antaño, tal como es notorio en trabajos que fueron formulados hace más de tres decenios, cuyo objeto trató de la implementabilidad de los principios administrativos estadounidenses y europeos en los países subdesarrollados. Al respecto Ralph Braibanti explicó, que cuando las instituciones administrativas son trasplantadas de un país a otro, su desarrollo es imprevisible y suelen satisfacer demandas diversas a las que satisfacían en la nación de origen. Existe la sobredeterminación de las instituciones administrativas preexistentes, más antiguas y arraigadas, que modelan a las instituciones recién implantadas a través de un complejo proceso que se llama «indigenización en espiral». Este proceso consiste en un movimiento dinámico de alta capacidad de transformación, de irradiación y de recepción de cultura, que altera las cualidades primigenias de la institución así implantada.<sup>61</sup>

Ocurre un fenómeno similar con las ideas y los modelos importados, como lo hace saber Joseph Lapalombara, quien fustigó que el paradigma administrativo anglosajón, no habiéndose aplicado en los Estados Unidos, se propusiera como la remedio para los defectos administrativos de otros países.<sup>62</sup>

## 2. ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ADMINISTRACIÓN COMPARADA

La estrategia de modelar la vida de las colonias a imagen y semejanza de las metrópolis, es la historia más antigua jamás contada. De hecho, esta ha sido una metodología usual de transculturación, junto con la conquista, la diplomacia y la difusión del saber administrativo. Cuando referimos la conquista, no sólo señalamos la transculturación del dominado por el amo, sino de este por aquél, porque civilizaciones más débiles militarmente que las de los conquistadores, también llegaron a asimilar administrativamente a los recién llegados. Baste aquí con que nos asomemos a la época de la descolonización en este siglo XX que se acaba de extinguir. Hoy se habla de la globalización, antaño se discurría de modernización.

No sabemos si exista una administración químicamente pura, ajena al contagio internacional, y que halla emergido por generación espontánea. Desconocemos si algún proceso de construcción de una administración pública no esté contaminado mínimamente por la cultura proveniente de otras civilizaciones. Sabemos, empero, que los procesos de edificación de esa administración entraña un fenómeno de mestizaje y simbiosis universal, que transcurre como un legado de país a país por medio de un mecanismo de adopción y adaptación. Los hábitos, las costumbres y las ideas administrativas, de manera similar a las tres grandes religiones occidentales, están tejidas por el sincretismo.

A pesar de la antigüedad de la configuración internacional de la cultura administrativa, la primera teoría «global» sobre la administración pública emergió hasta mediados de la década de 1950. Ella estaba basada en la idea de la *modernización* como el proceso por el cual los países subdesarrollados estarían en condiciones de alcanzar el estadio superior de los países desarrollados. Desde la perspectiva de la administración pública, su modernización significaba desarrollar

capacidades de crecimiento, diferenciación y especialización funcional, para encarar al desafío del cambio y la movilización social de manera estable. Esa modernización implicaba un modelo administrativo indicativo basado en la administración de los países altamente desarrollados, un modelo no sólo aplicable universalmente hablando, sino además carente de dificultades de implementabilidad insalvables.

Dentro del cuantioso caudal de literatura sobre la modernización se hizo célebre la obra de Fred Riggs, cuyo «modelo prismático» retrató la metodología del tránsito de la modernización administrativa no-occidental, a la modernización administrativo universal (calcada en la experiencia occidental).<sup>63</sup> Sus ideas fructificaron en una cauda de discípulos de la academia,<sup>64</sup> pero también sirvieron de inspiración para esquemas de administrativos con gran influencia en una diversidad de países recién descolonizados.<sup>65</sup>

Ideas como éstas no se deben considerar como definitivamente sumidas en la tumba del olvido, tal como lo patentiza el rescate de un término antaño muy utilizado: administración para el desarrollo (o desarrollo administrativo), pero rebautizado al tenor de los tiempos actuales como manejo para el desarrollo (**development management**). Este campo del saber de tal modo reverdecido constituye una disciplina aplicada y ampliamente ecléctica, cuyo contenido analítico y práctico que refleja cuatro facetas.<sup>66</sup> En primer lugar implica el mejoramiento de la eficiencia y la efectividad de los programas de asistencia técnica de los organismos internacionales. En segundo lugar, esa disciplina aparece como un repertorio instrumental que ofrece una aplicación de instrumentos manejariales y analíticos adaptados desde una variedad de disciplinas, tales como la gerencia estratégica, la teoría de la organización y la ciencia política. En tercer lugar, entraña la incorporación de nuevos valores que enfatizan la auto-determinación, el empoderamiento y una distribución equitativa de los beneficios. Finalmente, el manejo para el desarrollo significa un pro-

ceso de intervención donde la aplicación de herramientas persigue objetivos con formas de auto-conciencia fundados en valores políticos.

Hay que enfatizar que el concepto de administración para el desarrollo constituyó una herramienta central en la administración pública en los países que, en efecto, estaban subdesarrollados -y lo siguen estando desafortunadamente-. Y a pesar de que entre sus conspicuos promotores no se dejaba de observar al desarrollo administrativo como un concepto elusivo,<sup>67</sup> proliferaron trabajos en muchos países, destacando en la región iberoamericana el libro de Wilburg Jiménez Castro.<sup>68</sup>

Sin aspirar a ideales planetarios tan elevados, algunos organismos internacionales se conformaron con hacer la difusión de los progresos occidentales en administración pública. Aquí ha sido relevante el papel de los programas de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA), que estuvieron dedicados a la implantación de amplios programas de asistencia en administración pública obviamente modelados en la experiencia de países con mayor desarrollo administrativo, como los Estados Unidos y las naciones de Europa occidental. Quizá el mejor ejemplar de estos trabajos fue un modelo de administración pública dedicado a los países subdesarrollados, y que apareció en una publicación amplísimamente divulgada.<sup>69</sup> Se trató, en efecto, de un trabajo de gran significación cuyas fuentes fueron los informes de expertos que habían laborado en el campo del mundo administrativo subdesarrollado, y que estaban agrupados en la División de Administración Pública de la ONU.

Por su parte, los estudios internacionales sobre administración pública comenzaron en los Estados Unidos con Harland Cleveland hacia 1933, quien creía que las fronteras entre lo nacional y lo internacional son más relevantes que los límites entre lo nacional y lo local.<sup>70</sup> Pero los análisis de administración comparada son más añosos, tal como se percibe en una obra de Frank Goodnow

publicada en 1893, donde se hace un examen de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania.<sup>71</sup>

Más antiguo aún es un libro publicado en México (1889) donde se comparan los sistemas de administración financiera de nuestro país y de Francia.<sup>72</sup>

Pero hoy en día la perspectiva internacional es diversa porque la «administración pública global» entraña esencialmente un ajuste y reajuste estructural de las fronteras económicas entre las naciones, debido al influjo de los cambios planetarios.<sup>73</sup> Además, el escenario mundial requiere un cambio esencial en el desempeño de un manejador público que ahora piensa globalmente y actúa localmente, para hacer que actúe global y localmente al mismo tiempo. Sin embargo, hay muy pocos gerentes públicos cuyo desempeño está fundado en conocimientos internacionales a partir de su formación universitaria. Un paso adelante será incorporar los elementos de la internacionalidad y de administración comparada, para aquilatar el modo cómo esos elementos inciden en la administración pública nacional.

Los estudios sobre la administración pública no deben desconocer los fenómenos de globalización económica, sobre todo porque la unidimensionalidad de un enfoque tal suele provocar serias confusiones sobre su papel nacional e internacional. Pero al mismo tiempo destaca el que esa administración sigue siendo examinada nacional e internacionalmente dentro de sus quicios políticos y administrativos, y que se hace imperativo invocar la colaboración de la ciencia de las relaciones internacionales. Al efecto ya existe un sustancial acervo acumulado por la ancestral tradición de estudios en varios países del mundo, donde la interrelación de las administraciones nacionales es relevado de manera central.

Los Estados Unidos, siendo un país doblemente supranacional y parroquiano, han abonado a favor de esta perspectiva a través del cultivo de la admi-

nistración comparada y de administración internacional. En este país se creó al Grupo de Administración Comparada y al Comité Internacional como órganos especializados de la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública (ASPA, siglas en inglés). Ambas instituciones fueron reemplazadas por la Sección de Administración Internacional y Comparada (SICA, siglas en inglés) de la ASPA, sección que hoy en día tiene más de 25 años de fructuosa vida. El Grupo de Administración Comparada fue fundado en 1960 y lo encabezó Fred Riggs, en tanto que el Comité Internacional fungió como la contraparte estadounidense del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).<sup>74</sup>

Ferrell Heady ofrece una vía de análisis de los fenómenos de la internacionalización de la administración pública diverso a la globalización económica, que es mucho más fructuoso. En primer lugar, propone que los campos de la administración comparada y la administración internacional sean trabajados asociadamente, no de manera aislada como se ha hecho hasta ahora, para entender el fenómeno de la internacionalización de la administración pública como un suceso general e interdependiente. Una conjunción tal contribuiría a la creación de un nuevo subcampo del saber, una asociación fecunda de la administración pública y las relaciones internacionales.<sup>75</sup> De este trabajo en colaboración emanaría un beneficio sucedáneo para la administración pública estadounidense, la cual, en 1947, se mantenía atada al influjo de la cultura nacional individual y no trascendía aún como un cuerpo de conocimiento integrado más allá de la peculiaridad de los establecimientos nacionales.<sup>76</sup> Pero esta sugerencia de Robert Dahl ha sido desoída inveteradamente por los estadounidenses cuyo estudio de la administración pública se conserva actualmente como un producto local y parroquiano, tal como lo estaba en el año señalado.

En segundo lugar, existe un campo de estudio prometedor que es el servicio civil internacional, especialmente el de las Naciones unidas, que consiste en una

institución administrativa planetaria plenamente hablando. En ella sus caracteres así lo refrendan, pues existe la lealtad a la organización internacional del caso, la imparcialidad en la implementación de **policy**, la independencia con respecto a sus países de origen del servidor público internacional, y el reclutamiento y desarrollo con base en el mérito.

En tercer lugar, se considera a las Naciones Unidas, como organización planetaria cuya magnitud estructural, de personal y de funciones no sólo son muy importantes, sino crecidos, toda vez que cumple con funciones que desde su fundación son propiamente internacionales.<sup>77</sup>

En cuarto lugar destaca la existencia de un punto de convergencia común de la administración internacional y de las administraciones públicas nacionales, que consiste en el servicio civil que en muchos países del orbe tiene caracteres similares o equivalentes, y que es igualmente comparable con las carreras administrativas de los organismos internacionales.

En quinto lugar resalta la integración política regional, cuyo caso conspicuo es la Unión Europea, como lo observamos, y que tiene un horizonte de complejidades que superar.<sup>78</sup> Esta experiencia será la que más ilumine el alcance real de la integración regional de tal modo concebida, así como su homologación en partes del planeta que caminen en la misma vía.

Finalmente, la privatización también es un tema de interés -pero no con el espíritu triunfalista y apoloético de la OCDE y el Banco Mundial-, porque en sus dimensiones nacional e internacional no han sido suficientemente evaluadas por cuanto su éxito y fracaso; ni se sabe con precisión cuál es el resultado de las tareas de los organismos públicos privatizados. En efecto, un balance realista de la privatización puede ser muy aleccionador, sobre todo porque podrá mostrar en que países fue exitosa y donde fracasó, como

ha ocurrido en Iberoamérica.

En el seno de un mundo político cosmopolita, todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que sus promesas ofrecidas sean alcanzadas a través de una burocracia que puede -y debe- ser criticada, pero no suprimida.<sup>79</sup>

Por consiguiente, más que una fase de post-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y de la burocracia como su instrumento.<sup>80</sup> En todo caso, ayer como hoy, la burocracia es la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y de su actividad económica.

Actualmente la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalonean hacia las orillas. La primera refiere la pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica, y los principios universales del manejo público y privado cuya aplicación reclama un epítome de adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública, y el paradigma de Estado globalizado que se encamina a la satisfacción de un interés privado que no se sobreponga al interés público.<sup>81</sup>

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

## VILEPÍLOGO:

### ¿ES EL NEOGERENCIALISMO UN MODELO GLOBAL IMPLEMENTABLE EN IBEROAMÉRICA?

Iberoamérica ocupa un lugar dentro de las regiones globalizables. Sometida por una deuda externa impagable para muchas de sus naciones, arrastrando enormes rezagos debidos al subdesarrollo ancestral, amenazada por la sobrepoblación y padeciendo las más grande pobreza de este siglo XX, la región encara un futuro nada halagador.

## I

Perdida la década de los de 1980, y también el decenio de 1990, avasallada por las historias prominentes de las metrópolis económicas y de los destinos manifiestos, asolada por los planes económicos fallidos y presa de caudillismos populistas fracasados, ahora Iberoamérica está despertando de la pesadilla neoliberal que, luego de casi dos décadas de experimentos abortados a través del ensayo del redimensionamiento del Estado y la privatización, deja como herencia a su vástago más tierno, el nuevo manejo público, para redactar el pliego de mortaja de su paso por nuestros países.

El neo-manejo público tiene la misión de despojar de los últimos vestigios de lo genuinamente público de la administración del Estado globalizado, para remozarlo con materiales privados y hacerlo ajustable al plan integral de la globalización económica. Permanece como un recordatorio de que, sin la implantación de la economía neoclásica, el Estado puede sobrevivir pero en la barbarie; perdura como una remembranza de que, implantada esa economía, puede vivir avasallado pero vivir.

Ese esquema neogerencial persiste como un emblema del éxito del capitalismo y como la contracara de un socialismo

definitivamente aniquilado. Porfía como el rótulo del pensamiento único y la verdad revelada: la verdad neoliberal.

Luego de dos décadas de frustración, los países iberoamericanos toman nota de que sus instituciones administrativas, algunas nacidas junto con el Estado nacional, otras durante la efímera bonanza de los regímenes benefactores, estaban menos mal que ahora. Que antaño tenían empresas públicas deficitarias, pero las había, y ahora ya no existen; y que las firmas substitutas, privatizadas o privadas de nuevo cuño, quiebran por corrupción o por ineficiencia de sus **managers**. Que otrora había servidores civiles de carrera más o menos eficientes, y que ahora los gerentes a la usanza privada bajo contrato por desempeño no son mejores. Que ayer existían escuelas gubernamentales donde se formaban y capacitaban a los servidores públicos, y que actualmente, mermados en número, disminuyen los planteles que producen saber administrativo, que preparan funcionarios y que sirven de foro de intercambio de las ideas.

En suma: que la administración pública existente hasta hace dos décadas con relativa salud, ha sido dañada y debilitada, si no amputada y destruida, y que es víctima del acoso, la ignorancia y la demonización. Y que lo que consumió cien años para ser edificado, fue casi destruido en sólo veinte. Y sin embargo, la globalización sugiere a nuestros países despojarse de lo sobrante y donarlo para ser explotado en provecho de los particulares.

## II

La globalización ofrece que las escorias administrativas serán salvables todavía, si con ánimos suficientes, los gobiernos las reciclan a través de un proceso manufacturero de la economía neoclásica, que las convertirá en una mercancía llamada neomanejo público. El proceso ha sido exitosísimo como es visible en Nueva Zelanda, Sociedad Anónima, donde su junta de accionistas parlamentarios, su consejo de administración ministe-

rial y su gerente general gubernamental, han producido al nuevo manejo público, lo han implantado y lo han sugerido al mundo entero como la más grande innovación administrativa, no del último cuarto del siglo XX, si no del siglo y hasta del milenio.

Ya seguimos la etapa del redimensionamiento del Estado y fracasamos; luego emprendimos la etapa de las privatizaciones y nos fue peor. Hoy en día, junto a una administración pública empedregada y amputada, reaparecen despojos de recientes privatizaciones de bancos, carreteras y todo tipo de empresas, ahora republicadas y gravitando como pesadas cargas para el erario nacional y particularmente para los contribuyentes. Pero no se trata de clientes insatisfechos que pagan el precio de una mercancía defectuosa, sino de ciudadanos indignados que cubren con sus bolsas las deficiencias de los gobiernos empresariales y post-burocráticos. Como Lázaro, ha resucitado el fantasma del Estado benefactor, pero ahora ceñido al papel providencial de rescatar empresas privadas que han quebrado, y de salvar de la ruina a banqueros y los grandes capitalistas.

Esas empresas fueron administradas por **managers** privados, como los que pululan en el neomanejo público, de modo que estamos a tiempo de preguntarnos si debemos continuar la tercera fase y adoptar a la nueva gerencia pública. Yo creo que no.

Nosotros, como lo han hecho algunos iberoamericanos eminentes como Bernardo Kliksberg, hemos propuesto construir una historia propia dentro de un mundo universalizado, donde se refuercen los valores de una vida cívica que enaltecen los símbolos solidarios, donde la educación sea privilegiada y donde el ser humano vuelva a ser el sujeto y deber de la administración pública. Hemos propuesto que la administración de los hombres reemplaza a la gerencia de las cosas, y que dicha administración sea parte de las humanidades, no un transdisciplina de la economía neoclásica.

Una lección para nuestros pueblos radica, sencillamente, en recordar que en la búsqueda de los mesianismos extranjeros hemos ido extraviando nuestra identidad nacional. Efectivamente debemos imitar a los países prominentes, pero en aquello que no radica en haber subrogado su nacionalismo, desmantelado al Estado nacional o barrido desenfrenadamente las fronteras entre lo público y lo privado; o los confines entre lo nacional y lo extranjero. Una revisión puntual de la literatura administrativa reciente -1980-1990- prueba que en países tales como Francia, Alemania o Italia, por citar sólo a algunas naciones prominentes, los modelos gerenciales han sido recibidos por la academia y los gobiernos, pero sin vasallajes ni sumisiones, y mucho menos para dejar que se violenten sus instituciones administrativas.

Irónicamente, los Estados Unidos, el país supranacional y globalizador por excelencia, no ha sido globalizado por las corrientes neomaneriales. En efecto, muchos autores discrepan con esas percepciones del mundo administrado. Un caso conspicuo es David Rosebloom, quien juzga que hoy en día se ha inaugurado nueva era que se caracteriza por el *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar,<sup>82</sup> y que quizá la más célebre *re* sea de Osborne y Gaebler. Ambos militan en la línea sucesoria de la dicotomía política-administración, pues su idea de separar el timón y los remos en el gobierno empresarial tiene allí su fuente. Rosebloom insiste en que esa dicotomía también sirve de contexto lejano para las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, pues el gobierno reinventado entraña una nueva ortodoxia. La respuesta hay que buscarla en otro lado, pues como lo argumenta acertadamente el autor citado, existe una vieja lección: si nosotros queremos mejor efectivamente al gobierno, debemos mejor hablar de política.<sup>83</sup>

Si una de las causas que engendraron al nuevo manejo público es el supuesto de que la administración pública es obsoleta, Charles Goodsell se pregunta acerca de la validez de esta afirmación. Él

responde especialmente a los planteamientos de Osborne y Gaebler, señalando que el pueblo de los Estados Unidos tiene representantes, pero ellos no están a cargo del gobierno, sino la ciudadanía misma, y mucho menos lo están los empresarios. Que ese gobierno sirva al interés público y no alimenta el *ego* empresarial, y que opera con base en la constitución y las leyes, no a través de nichos declarativos de misión. Del mismo modo, Goodsell razona que el gobierno puede participar con los particulares como propietario minoritario, pero también como poseedor mayoritario, y que debiendo ser flexible e innovativo, asimismo debe ser públicamente responsable. En fin, que los problemas públicos no deben ser tratados como un negocio mercantil.<sup>84</sup>

Otra lección que se debe aprender es que las prédicas neomanejariales son, como suele decirse de manera metafórica, viejos vinos en nuevas botellas. Las ideas sobre la reforma del Estado, centrales en los lineamientos del Banco Mundial, fueron formuladas desde finales de los años de 1968 como se constata en varias obras de Peter Drucker publicadas entonces. También el concepto de privatización se copió y tergiversó de ideas originales de ese autor. Buena parte del ideario del gobierno reinventado de Osborne y Gaebler son copias o llanos reprocesamientos de nociones producidas también por Drucker, como es el caso de la distinción entre el timón y los remos, y que puede confirmarse en la obra **La Gran Ruptura**, aquí referida. Otra noción central: la gerencia por resultados, había sido propuesta por Drucker desde 1964.

Más allá, el añoso ideario de que lo privado es mejor que lo público, tiene su origen en los trabajos de Frederick Taylor (1911) y Oliver Sheldon (1923). Sin embargo, los modelos gerenciales privados de lo público no son herederos de esos autores, ni de Henri Fayol, Chester Barnard, Lyndall Urwick o Luther Gulick. Muy sesgadamente estudian a Herbert Simon, y no tiene mucha vinculación con autores de los negocios privados conspicuos como John Kotter,<sup>85</sup> y Henry Mintzberg. Este último, inclusive, es uno de sus críticos más fuertes. Los orígenes intelectuales del

neomanejo público brotaron de el ideario de la economía neoclásica, esencialmente de una pluma, de Ludwig von Mises encaminada a estigmatizar a todos los «totalitarismos» -entre los incluye al Estado benefactor-,<sup>86</sup> así como de la Escuela de Virginia y su *opción pública*. En esta última su ancestro conspicuo es Vincent Ostrom,<sup>87</sup> y más recientemente destaca William Niskanen entre otros pensadores más.<sup>88</sup>

A pesar de su parentesco con el manejo público (**public management**) al estilo de la escuela encabezada por Donald Kettl,<sup>89</sup> y Barry Bozeman,<sup>90</sup> esta última escuela de pensamiento difiere bastante de los esquemas neoliberales de gerencia, por estrechar sus ligas con la hechura de **policy** como base de la formación del alto servicio público neomanejarial.

Hay que destacar la ausencia de sentido de superación científica de los esquemas gerenciales globales. Tanto en neomanejo público, como el gobierno reinventado, consisten en el *retorno de los brujos* de las viejas prédicas acerca de la antinomia entre política y administración que tanto les critica Rosenbloom. Este ha sido el punto más débil de ese estudio. Habida cuenta que esos modelos omiten y desconocen deliberadamente eso progreso sustancial que han sido las ciencias de **policy**, los esquemas gerenciales globalizadores no sólo han suscrito tan vieja antinomia, sino enriquecido, al dicotomizar al manejo y la **policy**. Con esta doble antinomia, tales esquemas se han alejado de la idea del proceso administrativo como un suceso interactuante de hechura e implementación, tal como es en la realidad. Por consiguiente, una de sus más notorias deficiencias como modelo de implementación es que, suponiendo que fuera posible desvincular la política y los asuntos gerenciales, se puede despachar mejor los servicios públicos.

Los modelos neomanejariales constituyen medularmente esquemas de implementación, pues su destino es asegurar la eficiencia, la efectividad y la economía del proceso gerencial, así como elevar su calidad. Tal es el motivo de su

énfasis sobre la gerencia por resultados que personifica el neomanejo público, así como los procedimientos de evaluación y medición de los productos y servicios. Sin embargo, esos modelos son desarrollados fuera de la teoría de la implementación hoy en día tan socorrida en las ciencias de **policy**, como en administración pública. No se consulta ni se trabaja la abundante literatura de implementación, lo que explica en buena medida las deficiencias de percepción de la realidad política donde opera el Estado y su administración. Por extensión esos modelos ostentan una notoria endeblez como doctrina, pues tal idea que evoca la relación feliz entre conocimiento y acción, está muy desdibujada como elemento motriz de su implementabilidad.

En el nuevo manejo público es especialmente perceptible la ausencia de una teoría de la organización, pero esto es comprensible porque en su ideario económico neoclásico destaca al mercado como mecanismo de hechura de **policy** y se concibe a la organización como una barrera de implementación. El abono nutricional más visible al respecto lo ha provisto la *opción pública*, también idólatra del mercado, cuyo aporte fue la noción simplificadora de las grandes organizaciones como entes especializados en servicios concretos. Antiguas ideas desarrolladas por Vincent Ostrom hace varias décadas, son la fuente de semejantes apreciaciones.<sup>91</sup>

No existiendo una teoría de la organización, tampoco los modelos neogerenciales detentan concepciones sobre la *terminación administrativa*. Esta noción, que hoy en día constituye uno de los más grandes avances en las ciencias de **policy**, ha contribuido de manera notoria a la explicación de la clausura temporal y espacial de las organizaciones, y ha explicado el alcance de su terminación -o de su perpetuación bajo nuevas condiciones-. Sería razonable suponer que la propuesta neoliberal de cesación de las organizaciones del Estado estuviera avalada por estudios como ese ente, pero no es de tal modo, recurriéndose más bien al planteamiento teológico y dogmático de

las misiones heroicas del mercado y los neomanejadores. Por extensión, tampoco se explica por qué desaparecen programas, **policies** y hasta funciones enteras.

Los modelos neogerenciales son extraordinariamente parroquianos. Sus tres versiones emergieron en la cultura anglosajona, pero su mejor representante, el nuevo manejo público, es el que personifica de una manera más nítida la insularidad de su origen. Antes ya referimos la bien ganada fama de los estadounidenses como los parroquianos transnacionales del pensamiento administrativo, ahora hablaremos de la insularidad de ese neomanejo como producto británico. En efecto, el neomanejo público es un término que denota la filosofía gerencial que domina la agenda de la administración pública en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.<sup>92</sup> En estos países, isleñamente anglosajones, se le conoce como el *enfoque Westminster* por conjuntar a naciones dotados de una cultura común determinante.<sup>93</sup>

No debemos olvidar que existen variaciones entre el enfoque del gobierno empresarial y el paradigma post-burocrático, ambos angloamericanos, y el modelo Westminster que es propio de los países referidos. Esto es importante no soslayarlo porque el neomanejo público es aún menos parroquiano que los otros dos, pero suficientemente insular para que sea, paradójicamente, la propuesta de modelo global. Es una gran ironía que un paradigma insular sea sugerido como el modelo de la globalidad planetaria.

### III

Dentro del cultivo de las ciencias administrativas suele ocurrir que la irrupción de nuevas ideas -o que parecen serlo-, sean recibidas con escasa criticidad y no falta quien las adopte apoteóticamente. Luego viene una producción en masa de publicaciones, principalmente en los países altamente administrados, y enseguida muchas réplicas complacientes en países que no están tan desarrollados.

Afortunadamente existen puntos de vista críticos y creativos en ambos tipos de países, donde se razona sobre el suceso y expresa, con base en investigaciones científicas, las realidades que entraña. Se trata de apreciaciones que se profesan en la administración pública de siempre, así como de nuevos estudios en ese campo del saber. Pero también hay profesantes de los negocios privados entre aquellos, o generalistas de ambos campos del saber, cuyas ideas tienen mucho valor.

Por principio, los cultivadores en administración pública razonan que los esquemas neomanejariales son inherentemente defectuosos, y que las premisas de que parte son falsas. Esos modelos sustentan que es el interés egoísta, no la comunión de intereses, el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon expresó recientemente que esas organizaciones -principalmente las de tipo gubernamental- han estado sujetas a una crítica injustificada. Ha razonado que principalmente los economistas sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento social, está dirigido hacia el auto-interés, de modo que el mecanismo natural de su orientación hacia el lucro explica que haya sido la privatización el objetivo a lograr.<sup>94</sup> Simon cree que la base de esta idea es falsa, que los seres humanos formulamos las decisiones con arreglo a los intereses de grupo y no con base en el auto-interés, de modo que la «mano invisible» está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa, que al interés individual.

Otro supuesto neomanejarial sostiene que la empresa privada es un modelo de excelitud recomendable para cualquier institución de la sociedad, incluyendo al gobierno. Graham Allison estima que entre el manejo público y el manejo privado existen diferencias constitucionales de rango superior, de forma tal, que ambos son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes.<sup>95</sup> Por consiguiente, es una falacia pensar que la transferencia de las prácti-

cas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

Un tercer principio supone que una vez extinto el socialismo en Europa, y habiendo el capitalismo triunfado, todo se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Peter Drucker, el más afamado especialista en negocios hoy en día -quien como lo observamos ha reclamado la perversión original del concepto de reprivatización, originalmente referido a una variedad de instituciones, no sólo a los negocios-, no se ciñe al esquema público-privado y destaca la importancia de las organizaciones no-lucrativas, que juzga haber logrado en los Estados Unidos el éxito más resonante en los últimos cuarenta años.<sup>96</sup> Bien entrada la década de 1990, las organizaciones no-lucrativas se han multiplicado en tal medida, que Drucker sumó más de un millón de ellas, cuyo saldo en que ese tipo de entidades se había convertido en el empleador más grande del país.<sup>97</sup>

Una última presunción neogerencial supone que puede existir un manejo sin gobierno, pues una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, sugiere como innecesario un régimen político. Esto es lo que Henry Mintzberg definió magistralmente como «gobierno virtual», que no es otra cosa que el apotegma de que *el mejor gobierno es el no-gobierno*. He aquí una gran falacia, pues el gobierno necesita manejo, y el manejo requiere cuando menos un poco de gobierno, de modo que no todo negocio es bueno ni no todo gobierno es malo, y cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática.<sup>98</sup> Más bien es necesario enaltecer al gobierno, que convertirlo en eunuco carente de virilidad política: cuando se ataca al gobierno se hiere a la fábrica de la sociedad, concluyó Mintzberg.

### IV

Habida cuenta de que en los países administrativamente desarrollados la adopción del neomanejo público ha sido limitada, y que sus academias detentan

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

altos niveles de criticidad contra esa corriente, cabe preguntarnos hasta dónde los iberoamericanos debemos aceptar ese manejo sin criticidad de por medio y sin las debidas apreciaciones de efectiva implementabilidad en nuestra cultura administrativa. Y más si se trata de un canon insular propuesto a escala global.

Hay un trabajo por hacer en nuestra región iberoamericana. Perseverar en no ser habitantes de un mundo donde se nos quiere situar en el sector globalizado y convertirnos en un centro de consumo de tecnología mercantil neomanerarial. Debemos insistir en el ánimo de mantener nuestra cultura administrativa abierta a la universalidad, pero a través de las aduanas de sabiduría y los retenes de criticidad.

Debemos, como bien lo habló Carlos Fuentes, un mexicano de dimensiones iberoamericanas y universales, «darle soluciones locales a los problemas globales». Y como corolario de este trabajo, hacemos nuestras las siguientes frases de tan ilustre iberoamericano:

«Es posible referirse una y otra vez a los datos negativos del fenómeno globalizador y la manera de superarlos. La lógica especulativa debe ceder ante la lógica productiva, la libertad de movimiento de las cosas, de las mercancías, no debe privar sobre la libertad de movimiento de los trabajadores. «En otras palabras, no hay participación global sana que parte de gobernancia nacional sana, y la gobernancia local necesita sectores públicos y privados fuertes y renovados. El Estado es necesario, el Estado no es superfluo, no hay economía desarrollada que no cuente hoy con un Estado no grande sino fuerte, no propietario sino regulador».<sup>99</sup>

1. Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Editorial Guadarrama. 1982 (1856). p. 1.

2. Orozco, José Luis. «Globalización». Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Coords.). *Breviario Político de la Globalización*. México, Fontamara-UNAM. 1997. p. 193.

3. *Ibid*, pp. 190-204.

4. *Ibid*, pp. 193-194.

5. 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).

6. Taylor Wislow [Frederick]. *Principios del Manejo Científico*. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Editorial Cultura. 1928.

7. Taylor, Frederick. *Principios del Manejo Científico del Trabajo*. México, sin datos editoriales. 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

8. Drucker, Peter. *La Gran Ruptura*. México, Edit. Roble. 1970 (1969). p. 259.

9. Sharp, Walter. «Burocracias Internacionales y Desarrollo Político». Lapalombara, Joseph (comp.). *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). p. 406.

10. Drucker, obra citada, pp. 252-253.

11. *Ibid*, p. 253.

12. *Ibid*.

13. *Ibid*, p. 260.

14. Incluso Drucker no usó la voz reprivatización, sino privatización, para hacer más firme su aporte y su reclamo. Drucker, Peter. *Innovation and Entrepreneurship*. New York, Harper and Row. 1986. p. 145.

15. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *La Administración al Servicio del Público*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1991 (1987). p. 44.

16. Banco Mundial. *El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. 1997 (1997). p. 1.

17. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1997 (1995). p. 59.

18. *Ibid*.

19. Simon, Herbert. «Why Public Administration? United States, Public Administration Review. Vol. 58, num. 1. 1998. p. II.

20. Banco Mundial, obra citada, p. 13.

21. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *La Administración al Servicio del Público*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1991 (1987), p. 50.

22. *Ibid*, p.49

23. *Ibid*, p. 54. El énfasis es nuestro.

24. Wildawsky, Aaron. «The Once and Future School of Public Policy». United States, **Public Interest**.

25. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La Administración al Servicio del Público*, pp. 57-58.

26. *Ibid*, p. 59.

27. *Ibid*, p. 60.

28. *Ibid*, p. 60-61.

29. *Ibid*, pp. 60-61.

29. *Ibid*, pp. 60-61.

30. Hacia 1820, Henri de Saint-Simon había referido que los propietarios de los medios de producción manufactureros, agrícolas, artísticos y comerciales, constituían una clase industrial cuyo trabajo había situado a la economía como la fuerza principal del desarrollo nacional de Francia. Al mismo tiempo, su labor los había convertido en los administradores más aptos por dirigir negocios complejos cuyo éxito económico así lo demostraba. Ellos debían ocupar el sitio más elevado de la jerarquía de una sociedad que, hasta entonces, había sido ocupado por los juristas. Saint-Simon, Henri. *El Sistema Industrial*. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo 1975 (1820).

31. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La Administración al Servicio del Público*, p. 37.

32. La idea de la gerencia por objetivos y la gerencia por resultados es añeja. Ver Drucker, Peter. *The Practice of Management*. New York, Harper and Row Publishers. 1954. Cap. 11 (**Managing by Objectives and Self Control - Manejo por Objetivos y Autocontrol**). Y, del mismo autor, *Managing for Results*. New York, Harper and Row Publishers. 1986 (1964).



- <sup>33</sup>. Organización para la Cooperación y el Desarrollo, **La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE**, p. 40.
- <sup>34</sup>. El autor de estas líneas ha hecho una distinción entre exprivatización y endoprivatización.
- <sup>35</sup>. La exprivatización consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La endoprivatización, por su parte, es la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público es el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En tanto la exprivatización incide en el qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo. Guerrero, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Angel Porrúa, Librero y Editor. 1999. pp.45-46.
- <sup>36</sup>. Organización para la Cooperación y el Desarrollo, **La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE**, pp. 41-42.
- <sup>37</sup>. Lynn, Laurence. «The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 1.
- <sup>38</sup>. Barzelay, Michael. **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**. Los Angeles, University of California Press. 1992.
- <sup>39</sup>. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).
- <sup>40</sup>. Los problemas de adaptación saltan a la vista desde el idioma inglés mismo, como es visible en un artículo preparado originalmente en italiano y luego traducido al español -con actualizaciones-, donde conceptos claves quedan sin traducir. Ellos son : **new public management, Financial Management Initiative, Next Steps, National Performance Review, benchmarking, public governance, empowerment, top down, botton down, botton up, quality awards, case management and disease management**. Meneguzzo, Marco. «Repensar la Modernización Administrativa y el New Public Management». Caracas, **Reforma y Democracia**. Num. 11. 1998. pp 142-164 (la versión preliminar en italiano fue presentada en el Congreso Internacional del Centro de Administración para el Desarrollo, en 1997).
- <sup>41</sup>. Mathiasen, David. «The New Public Management and Its Critics». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 2. 1997. p. 1.
- <sup>42</sup>. Peters, Thomas and Robert Waterman. **In Search of Excellence**. New York, Warner Books. 1982. Lynn, obra citada, pp. 6-7.
- <sup>43</sup>. Public Management Committee. **Issues and Developments in Public Management**. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. 1997. pp. 21, 41 y 43.
- <sup>44</sup>. *Ibid*, p. 43
- <sup>45</sup>. Metcalfe, Les. «New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganizational Networks». Siena, Italia, **IMP Workshop**. 1999. p. 2.
- <sup>46</sup>. Metcalfe, Les. «Federalismo Flexible». Madrid, **Revista de Gestión y Análisis de Políticas**. Núms. 7-8, 1997. p. 45.
- <sup>47</sup>. *Ibid*, p. 49.
- <sup>48</sup>. Metcalfe, «New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganizational Networks», p. 4.
- <sup>49</sup>. Weale, Albert. Geoffrey Pridham, Andrea Williams and Martin Porter. «Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?». United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, Winter. 1996. pp. 255-274.
- <sup>50</sup>. *Ibid*, pp. 256 y 260.
- <sup>51</sup>. Knill, Christoph. «European Policies: the Impact of National Administrative Traditions». United Kingdom, **Journal of Public Policy**. Vol. 18, num. 1. 1998. p. 1.
- <sup>52</sup>. *Ibid*, pp. 1-2.
- <sup>53</sup>. Orozco, obra citada, pp. 195-196.
- <sup>54</sup>. Löffler, Elke. «The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered». Siena, Italia, **IMP Workshop**. 1999. pp. 5-6.
- <sup>55</sup>. Tolchin, Susan. «The Global from Nowhere: Making Governance in the International Environment». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. 1996. p. 1.
- <sup>56</sup>. *Ibid*, pp. 7-8.
- <sup>57</sup>. Welch, Eric and Wilson Wong. «Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. 1998. p. 40.
- <sup>58</sup>. *Ibid*.
- <sup>59</sup>. Dwight Waldo ha hecho notar que la persistencia del modelo de la dicotomía política-administración en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, como la refracción de tensiones intra e interdisciplinarias, así como una querrela *parroquial* y estéril entre sus profesantes. Waldo, Dwight. «A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also». Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. p. 78. Las cursivas son nuestras.
- <sup>60</sup>. Welch, Eric and Wilson Wong, obra citada, p. 42.
- <sup>61</sup>. Braibanti, Ralph. «Burocracia Política y Poder Judicial en Pakistán». Lapalombara, Joseph (comp.). **Burocracia y Desarrollo Político**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). pp. 328.
- <sup>62</sup>. Lapalombara, Joseph. «Burocracia y Desarrollo Político: Consideraciones Generales». Lapalombara, Joseph (comp.). **Burocracia y Desarrollo Político**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). p. 29.
- <sup>63</sup>. Riggs, Fred. **Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1964.
- <sup>64</sup>. Chapman, Richard. «Prismatic Theory in Public Administration: a Review of the Theories of Fred Riggs». United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 44, 1965. pp. 415-432.
- <sup>65</sup>. Kasfir, Nelson. «Prismatic Theory and African Administration». United States, **World Politics**, vol. 21, num. 2. 1969. pp. 295-314. 1969.
- <sup>66</sup>. Brinkerhoff, Derick and Jennifer Coston. «International Development Management in a Global Word». United States, **Public Administration Review**. Vol. 59, num. 4. p. 349.
- <sup>67</sup>. Riggs, Fred. «Administrative Development: An Elusive Concept». Montgomery, John and William Siffin (eds.). **Approaches to Development: Politics, Administration and Change**. New York, MacGarw-Hill. 1968. pp. 225-255.
- <sup>68</sup>. Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. México, Fondo de Cultura Económica. 1975 (1971).
- <sup>69</sup>. Organización de las Naciones Unidas. **Manual de Administración Pública**. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1962.



- <sup>70</sup>. Welch, Eric and Wilson Wong, obra citada, p. 42.
- <sup>71</sup>. Goodnow, Francisco. **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos tomos.
- <sup>72</sup>. Busto, Emiliano. **La Administración Pública de México: Breve Estudio Comparativo entre el Sistema de Hacienda en Francia y el Establecido en México**. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.
- <sup>73</sup>. Welch y Wong, obra citada, p. 42.
- <sup>74</sup>. Heady, Ferrell. «Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1998. 1. p. 32.
- <sup>75</sup>. Ibid, p. 35.
- <sup>76</sup>. Dahl, Robert. «The Science of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, num. 1. 1947. pp. 1-11.
- <sup>77</sup>. Heady, obra citada, p. 37.
- <sup>78</sup>. Ibid, p. 38.
- <sup>79</sup>. Friedrich, Carl. «Public Policy and Nature of Administrative Responsibility». Friedrich, Carl and Edward Manson (eds.) **Public Policy**. Harvard University Press. 1940. pp. 16-17.
- <sup>80</sup>. Citado por Lynn, obra referida, p. 8.
- <sup>81</sup>. Lynn, obra citada, p. 18.
- <sup>82</sup>. Rosebloom, David. «Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!». United States, **Public Administration Review**. Vol. 53, num. 6. 1993. pp. 503-507.
- <sup>83</sup>. Ibid.
- <sup>84</sup>. Goodsell Charles. «Reinvent Government or Rediscover It?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 53, vol. 1. 1993. pp. 85-87.
- <sup>85</sup>. Kotter, John. **The General Managers**. New York, The Free Press. 1982.
- <sup>86</sup>. Mises, Ludwig von. **Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War**. New Haven, Yale University Press. 1944. Y del mismo autor: **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).
- <sup>87</sup>. Ostrom, Vincent. «Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. 31. 1971. pp. 203-216.
- <sup>88</sup>. Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971.
- <sup>89</sup>. Kettl, Donald. «The Perils -and Prospect- of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 4. 1989. pp. 411-419.
- <sup>90</sup>. Bozeman, Barry. «Introduction: Two Concepts of Public Management». Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 1-5.
- <sup>91</sup>. Ostrom, Vincent. «Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXI. 1971. pp. 203-216.
- <sup>92</sup>. Hood, Christopher and Michael Jackson. **Administrative Argument**. Aldershot, Dartmouth Publishing. 1991.
- <sup>93</sup>. Khademian, Anne. «What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58. 1998, num. 3. pp. 269-273.
- <sup>94</sup>. Simon, obra citada, p. II.
- <sup>95</sup>. Allison, Graham. «Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 296.
- <sup>96</sup>. Drucker, Peter. **Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro**. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990). p. 4.
- <sup>97</sup>. Drucker, Peter. **La Sociedad Post Capitalista**. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993). pp. 190-191.
- <sup>98</sup>. Mintzberg, Henry. «Managing Government, Governing Management». United States, **Harvard Business Review**. May-june, 1996. pp. 81-83.
- <sup>99</sup>. Discurso ofrecido por Carlos Fuentes con motivo de la imposición de la Medalla Belisario Domínguez por el Senado de la Nación, en la Ciudad de México, octubre 8 de 1999.
- Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. pp. 689-718.
- Banco Mundial. **El Estado en un Mundo en Transformación**. Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. 1997 (1997).
- Barzelay, Michael. **Breaking Thought Bureacracy: A New Vision for Managing in Government**. Los Angeles, University of California Press. 1992.
- Bozeman, Barry. «Introduction: Two Concepts of Public Management». Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 1-5.
- Braibanti, Ralph. «Burocracia Política y Poder Judicial en Pakistán». Lapalombara, Joseph (comp.). **Burocracia y Desarrollo Político**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). pp. 291-327.
- Brinkerhoff, Derick and Jennifer Coston. «International Development Management in a Global Word». United States, **Public Administration Review**. Vol. 59, num. 4. pp. 346-361.
- Busto, Emiliano. **La Administración Pública de México: Breve Estudio Comparativo entre el Sistema de Hacienda en Francia y el Establecido en México**. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.
- Chapman, Richard. «Prismatic Theory in Public Administration: a Review of the Theories of Fred Riggs». United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 44, 1965. pp. 415-432. Ro. 1986.
- . **Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro**. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990).
- . **La Sociedad Post Capitalista**. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993).
- Friedrich, Carl. «Public Policy and Nature of Administrative Responsibility». Friedrich, Carl and Edward Manson (eds.) **Public Policy**. Harvard University Press. 1940. pp. 16-17.
- Goodsell Charles. «Reinvent Government or Rediscover It?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 53, vol. 1. 1993. pp. 85-87.
- Guerrero, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y

## FUENTES

Allison, Graham. «Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all

Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999.

Hood, Christopher and Michael Jackson. **Administrative Argument**. Aldershot, Dartmouth Publishing. 1991.

Heady, Ferrell. «Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. pp. 32-39.

Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. México, Fondo de Cultura Económica. 1975 (1971).

Kademian, Anne. «What Do We Public Managers To Be?: Comparing Reforms». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 3. 1998. pp. 269-273. Cultura Económica. 1975 (1971).

Kademian, Anne. «What Do We Public Managers To Be?: Comparing Reforms». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 3. 1998. pp. 269-273.

Kasfir, Nelson. «Prismatic Theory and African Administration». United States, **World Politics**, vol. 21, num. 2. 1969. pp. 295-314.

Kettl, Donald. «The Perils -and Prospect- of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 4. 1989. pp. 411-419.

Knill, Christoph. «European Policies: the Impact of National Administrative Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, Winter. 1996. pp. 255-274.

Lapalombara, Joseph (comp.). **Burocracia y Desarrollo Político**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). pp. 15-39.

Lynn, Laurence. «The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 1.

Mathiasen, David. «The New Public Management and Its Critics». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 2. 1997.

Metcalfe, Les. «Federalismo Flexible». Madrid, **Revista de Gestión y Análisis de Políticas**. Núms. 7-8, 1997. pp. 45-59.

———. «New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganizational Networks». Siena,

Welch, Eric and Wilson Wong. «Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations». United States,

**Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. pp. 40-49.

Wildawsky, Aaron. «The Once and Future School of Public Policy». United States, **Public Interest**. 1985, Spring. pp. 25-41.

Meneguzzo, Marco. «Repensar la Modernización Administrativa y el New Public Management». Caracas, **Reforma y Democracia**. Num. 11. 1998. pp. 142-164 (la versión preliminar en italiano fue presentada en el Congreso Internacional del Centro de Administración para el Desarrollo, en 1997).

Mintzberg, Henry. «Managing Government, Governing Management». United States, **Harvard Business Review**. May-june, 1996. pp. 75-83.

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

———. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

Löffler, Elke. «The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered». Siena, Italia, **IMP Workshop**. 1999. <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>

Kotter, John. **The General Managers**. New York, The Free Press. 1982.

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).

Lapalombara, Joseph. «Burocracia y Desarrollo Político: Consideraciones Generales». Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. **La Administración al Servicio del Público**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1991 (1987).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo. **La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1997 (1995).

Organización de las Naciones Unidas. **Manual de Administración Pública**. Nueva

York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1962.

Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

Orozco, José Luis. «Globalización». Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Coords.). **Breviario Político de la Globalización**. México, Fontamara-UNAM. 1997. pp. 190-204.

Ostrom, Vincent. «Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXI. 1971. pp. 203-216.

———. «Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. 31. 1971. pp. 203-216.

Peters, Thomas and Robert Waterman. **In Search of Excellence**. New York, Warner Books. 1982.

Public Management Cammittee. **Asaz and Developments in Public Management**. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. 1997.

Riggs, Fred. **Administration in Developing Contries: The Theory of Prismatic Society**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1964.

Laurence. «The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 1.

Mathiasen, David. «The New Public Management and Its Critics». **International Public Management Journal**. Vol I, num. 2. 1997.

Metcalfe, Les. «Federalismo Flexible». Madrid, **Revista de Gestión y Análisis de Políticas**. Núms. 7-8, 1997. pp. 45-59.

———. «New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganizational Networks». Siena, Italia, **IMP Workshop**. 1999 <http://www.willamette.org/ipmn/reserch/papers/siena>.

Meneguzzo, Marco. «Repensar la Modernización Administrativa y el New Public Management». Caracas, **Reforma y Democracia**. Num. 11. 1998. pp. 142-164 (la versión preliminar en italiano fue presentada

en el Congreso Internacional del Centro de Administración para el Desarrollo, en 1997).

Mintzberg, Henry. «Managing Government, Governing Management». United States, **Harvard Business Review**. May-June, 1996. pp. 75-83.

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

———. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

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

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. **La Administración al Servicio del Público**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1991 (1987).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo. **La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1997 (1995).

Organización de las Naciones Unidas. **Manual de Administración Pública**. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1962.

Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

Orozco, José Luis. «Globalización». Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Coords.). **Breviario Político de la Globalización**. México, Fontamara-UNAM. 1997. pp. 190-204.

Ostrom, Vincent. «Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXI. 1971. pp. 203-216.

———. «Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration». United States, **Public Administration Review**. Vol. 31. 1971. pp. 203-216.  
Peters, Thomas and Robert Waterman. **In Search of Excellence**. New York, Warner Books. 1982.

Public Management Committee. **Asaz and Developments in Public Management**. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. 1997.

Riggs, Fred. **Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1964.

———. «Administrative Development: An Elusive Concept». Montgomery, John and William Siffin (eds.). **Approaches to Development: Politics, Administration and Change**. New York, MacGarw-Hill. 1968. pp. 225-255.

Rosebloom, David. «Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!». United States, **Public Administration Review**. Vol. 53. num. 6. 1993. pp. 503-507.

Saint-Simon, Henri. **El Sistema Industrial**. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo 1975 (1820).

Sharp, Walter. «Burocracias Internacionales y Desarrollo Político». Lapalombara, Joseph (comp.). **Burocracia y Desarrollo Político**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970 (1963). pp. 403-432.

Simon, Herbert. «Why Public Administration?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 1. 1998. p. II.

Taylor Wislow [Frederick]. **Principios del Manejo Científico**. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Editorial Cultura. 1928.

Taylor, Frederick. **Principios del Manejo Científico del Trabajo**. México, sin datos editoriales. 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

Tolchin, Susan. «The Global from Nowhere: Making Governance in the International Environment». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. pp. 1-8.

Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Editorial Guadarrama. 1982 (1856).

Waldo, Dwight. «A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also». Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 73-82.

Weale, Albert. Geoffrey Pridham, Andrea Williams and Martin Porter. «Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National

Distinctiveness?». United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, Winter. 1996. pp. 255-274.

Welch, Eric and Wilson Wong. «Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations». United States, **Public Administration Review**. Vol. 56, num. 1. pp. 40-49.

Wildavsky, Aaron. «The Once and Future School of Public Policy». United States, **Public Interest**. 1985, Spring. pp. 25-41.





# *la* **Revista del** **IAPUG**

Guanajuato, Gto.

Septiembre de 2000

Número 2

Año 01

Órgano de difusión del Instituto de Administración Pública de Guanajuato A.C.

➤ **Las Enfermedades de la Administración Pública y sus Remedios**

➤ **Poder, Libertad y Democracia**

➤ **Principios de la Administración Pública**

➤ **El "Management" de la Interdependencia Global**

➤ **Transición Administrativa**

➤ **Ética y Probidad en la Formación de Funcionarios Públicos**

➤ **La Gobernabilidad, la Legitimidad y la Administración Pública en México**