

---

# “Management” público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema

---

Omar Guerrero

## INTRODUCCIÓN

El concepto de manejo público (*public management*) es una parte del ámbito conceptual de la administración pública que la ha enriquecido y contribuido a extender el dominio de sus argumentos. Sin embargo, más recientemente ha provocado un singular debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica. También ha operado como un contexto fronterizo para las aduanas del conocimiento común con otras disciplinas que funcionan como accesos fluidos para su intercambio con los negocios privados, las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.

Propio de la cultura administrativa anglosajona, en los Estados Unidos y el Reino Unido, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se ha desarrollado el manejo como un foco conceptual peculiar. Inclusive buena parte de los sectores definitorios de la administración pública de los textos clásicos lo mencionan de manera muy principal.

Sin embargo, desde la década de los años 70 ha venido ocurriendo un proceso diversificado de la categoría manejo y, como consecuencia, ha perdido precisión conceptual y amenazado su utilidad como un medio de construcción del conocimiento. Hacia finales de la década de los años 90 el manejo se ha degradado a la condición de concepto elusivo.

Este artículo tiene como propósito analizar la situación actual del uso idiomático y conceptual de la noción de manejo público, destacando cuatro versiones contemporáneas sobre ese fenómeno:

- El manejo como un elemento definitorio de la administración pública;
- El manejo como nexo entre *policy* y ejecución;
- El manejo público como opuesto de la administración pública;
- El nuevo manejo público como transdisciplina económica.

Aquí debemos renunciar a discutir los hondos problemas semánticos que trae consigo verter *management* al idioma español, pues la antigua y aceptada versión como gerencia, ahora se está intentando reemplazar por la palabra gestión. Debido a que antaño *management* también se traducía como dirección y como administración, y ahora hasta se deja en inglés, estamos habitando una torre de babel que ha producido una enorme confusión lingüística e idiomática.<sup>1</sup>

Nuestra preocupación aquí radica más bien en explorar un problema no menos grave que el narrado, y que refiere un estadio en el cual el manejo se ha convertido en un concepto elusivo gracias a la liberalidad infinita y las licencias absolutas que se han dado entre algunos autores que lo cultivan. El resultado ha sido, finalmente, que junto a esas cuatro interpretaciones del manejo público existan una infinidad de exposiciones nada científicas, que han propiciado no sólo un abuso, sino la amenaza de un virtual desuso de un término que está perdiendo identidad. El hecho que nos hayamos ceñido a ese *quadrum* se debe a un intento de sistematizar cuatro versiones relativamente identificables como singulares y, de tal modo, intentar atrapar a una categoría que ahora padece de extendida elusión.

Nosotros hemos propuesto una traducción 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 referido término manejo público.

En otros trabajos hemos hecho notar que es importante señalar que el término referido tiene antecedentes muy dignos. Como muestra ya ofrecimos 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>2</sup>

Un segundo ejemplo revelador lo ofrecen las 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>3</sup> A esta siguió una segunda edición de 1959, titulada *Principios del Manejo Científico del Trabajo*.<sup>4</sup>

Más recientemente, el libro **Personal Management and Industrial Relations** de Dale Yoder, fue traducido como **Manejo de Personal y Relaciones Industriales** (México, Edit. Continental, 1964). Trato similar mereció la obra de William Perry titulada en inglés **How to Manage Management?**, y en español **¿Cómo Manejar al Gerente?** (México, Edit. Lasser Press, 1978). De igual modo, el libro **Resources Management** de Paul Bender se tradujo como **Manejo de Recursos Administrativos** (México, Edit. Limusa, 1986).

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 cuando así sea el caso.

Debemos añadir una nota final sobre el título de este trabajo, inspirado en un artículo del Fred Riggs publicado en la década de 1960, entonces tuvo que lidiar con un concepto tan elusivo como lo fue la noción de desarrollo administrativo.<sup>5</sup>

## **El Manejo como Fenómeno Singular de la Sociedad Industrial**

Corría el año de 1916 en una Francia involucrada penosamente en la primera guerra mundial dentro del **Boletín de la Sociedad de la Industria Mineral (Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale)**, apareció publicado un trabajo referido a un suceso cuyos contornos sociales ya estaban bien definidos desde tiempo atrás, pero todavía no se estudiaban de manera precisa. Ese suceso, engendrado por el desarrollo de la producción mecanizada, asomaba como uno de los atributos definatorios de la sociedad de la época. Ciertamente esa configuración humana, propiamente llamada sociedad industrial debido al influjo inconmensurable de los mecanismos manufactureros en los procesos sociales, había engendrado a un nuevo fenómeno que daba su carácter a la industria misma: el manejo.

Dicho trabajo se tituló **Administración Industrial y General (Administration Industrielle et Générale)**,<sup>6</sup> es decir, no llevaba en la cabeza a la voz *management* porque los franceses la desconocían y, habida cuenta de su añeja tradición en la administración pública, ya tenían una voz fácilmente transferible a los negocios privados: administración. Desde entonces, Henri Fayol la popularizó como el nombre por el cual, en el seno de las empresas privadas, el manejo ensambla su funcionamiento general.

Como lo estableció ese ingeniero francés, la empresa desempeña cinco operaciones: técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable, que son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad, la administración. Esta última tiene a su cargo el articular el programa general de acción de la empresa, dar forma al cuerpo social, coordinar los esfuerzos y armonizar los actos de la misma.<sup>7</sup> Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, de modo que estos elementos constituyen la configuración primigenia del manejo para cumplir con el trabajo de dirección de la firma.

El hecho de que la voz administración se hubiera adaptado fácilmente a las realidades diversas imperantes en la empresa, obedeció a las analogías del manejo con aquella. Este acontecimiento fue posible gracias a la emergencia de una nueva era, propia de la revolución organizadora. Esta revolución consistió en el desarrollo de varios tipos de organizaciones consideradas por medio de sus rasgos similares, tales como su integración vertical, el personal profesionalizado y la administración centralizada. Sin embargo, no se trató de patrones estructurales surgidos espontáneamente en cada organización y que son casualmente similares, sino de modelos desarrollados a partir de una pauta original y compartida personificada en la organización del Estado.

Debido a la ancestral data del Estado, cuya organización primigenia se remonta a tiempos lejanos, y siendo más joven la empresa privada que surgió a mediados del siglo XIX, los negocios particulares fueron estableciendo su configuración interior a partir del modelo gubernamental. Entre otros elementos, la empresa privada se hizo más burocrática cuanto se convirtió en más compleja y en gran escala.<sup>8</sup> En efecto: la burocratización de la empresa privada a partir de la experiencia estatal fue uno de los incentivos que movió esa gran ola administrativa que fue la revolución organizadora, que motivó que las grandes corporaciones lucrativas requirieran por igual de la adopción de habilidades gerenciales y políticas. Incluso durante esa revolución fue perceptible que la provisión de bienes y servicios hecha por las empresas privadas a sus clientes, se parecían a las realizadas por las empresas públicas a sus usuarios.<sup>9</sup> El que se visualizara que las empresas gubernamentales y las corporaciones privadas ejercitaban similares deberes hacia el público, fue el resultado de la asimilación de la configuración política y burocrática por parte de la empresa, importada desde el Estado.

La adopción de voz administración por los negocios fue a tal grado exitosa, que la gran mayoría de los planteles de su enseñanza la llevaban por rúbrica, entre ellos su pionero: la Escuela de Administración de Negocios de Harvard en

los Estados Unidos. Sin embargo, desde la década de los 80 gradualmente se ha ido prefiriendo la voz manejo, desplazándose administración a un lugar secundario dentro del idioma de los negocios.

En el estudio de las organizaciones sociales, particularmente en lo que toca a la administración pública, suele ocurrir que una voz alcance tal sonoridad, impacto y trascendencia, que se utilice sin medida ni rigor hasta perder el significado. Luego, avasallada por la polivalencia, arruina su definición y se abandona su utilidad científica.

Tal ha sido el destino de palabras como modernización o sistema, por citar dos casos de un uso anárquico y desbordado tiempo atrás. Hoy en día toca su turno al vocablo inglés *management*, que asociado con la voz pública, está significando tantas cosas que tiende a perderse en la bruma de la confusión.

Tal es el motivo por el cual aquí es necesario recordar los fundamentos idiomáticos del manejo.

Durante el siglo XVIII la voz inglesa *management* -también usada como *managery*- ya había madurado hacia su significado actual. Originalmente se refería al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), pero después se convirtió en sinónimo de administración.<sup>10</sup> Hacia finales de esa centuria,

*management* se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos.<sup>11</sup> De manera similar, en esa época, en el francés era sinónimo de *gouverner* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*.<sup>12</sup>

En ese tiempo la voz inglesa *management* se equiparaba con *ménagement* -que proviene de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI que proviene del vocablo latino *manere* (cuidado de la casa)-, pero sus fuentes son diversas.<sup>13</sup> Tiene más proximidad con el vocablo francés *menement*, que como *management* significa asir con la mano. A pesar de sus diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en derivar *management* de *ménagement*, hasta que finalmente en 1969 optaron por incorporar la primera palabra a la lengua de Moliere.

La palabra manejo ha sido usada en la cultura administrativa anglosajona desde antiguo y las dificultades semánticas que entraña no son nuevas, pero su uso y difusión no se inició en la administración pública, sino en los negocios privados. Esa voz se usaba en las corporaciones manufactureras del Reino Unido desde finales del siglo XVII. En efecto, J. Hills la empleaba en su obra **The Exact Dealer** (1688) para referir al manejo de las manufacturas. En esa época la

diferenciación del vocablo manejo tuvo su fuente en su gradual contraste con el concepto de empresario (*entrepreneur*), diferenciación que se consumó hasta el siglo XIX, cuando avanzaron las innovaciones organizadoras y funcionales en la industria. Durante esa centuria el empresario asumió privativamente la tarea de determinar la clase de negocio a operar, el tipo de bienes y servicios a ofertar, el monto de recursos disponible al efecto y el perfil del cliente a servir. Al manejo se le confió, por su parte, alcanzar las metas establecidas por la determinación empresarial.<sup>14</sup>

El manejo dominó el ámbito industrial hasta la tardía incorporación del vocablo administración en su seno hacia finales del siglo XIX, suceso que modificó el panorama de entonces, y cuyo mérito se debe reconocer a Fayol. Fue J. Slater Lewis (*The Commercial Organization of Factory*, 1896) quien comenzó a utilizar el vocablo en el Reino Unido; esa administración manufacturera estaba a cargo de la auscultación del sentir de los consumidores, establecer las rutinas oficinescas, llevar la contabilidad, manejar al personal y aplicar la maquinaria moderna a toda clase de trabajo de ingeniería. El término administración siguió empleándose dentro de las firmas industriales, desbancando al manejo.<sup>15</sup>

El manejo tuvo mejor suerte conceptual fuera del Reino Unido y hasta ya bien

entrado el siglo XX. El mérito se acredita al ingeniero estadounidense Frederick Taylor, quien en 1911 publicó sus *The Principles of Scientific Management (Los Principios del Manejo Científico)*,<sup>16</sup> y fundó el Movimiento del Manejo Científico.<sup>17</sup> La voz, empero, Taylor ya la había utilizado en el ensayo *Manejo del Taller (Shop Management)* publicado en 1903.<sup>18</sup> En el Reino Unido, el concepto fue reivindicado por Oliver Sheldon dentro de su obra *La Filosofía del Management (Philosophy of Management)*, publicada en 1923.<sup>19</sup>

Este *management* es producto de las condiciones históricas, por ello desde principios del siglo XIX, Charles Babbage lo había expuesto primigeniamente como una consecuencia de la división del trabajo y las ventajas que entrañó para el empresario.<sup>20</sup> Babbage proclamó transparentemente que el principio más importante sobre el cual descansa la economía de la producción, es la división del trabajo entre quienes realizan la labor manufacturera. En efecto, dividió el proceso de elaborar alfileres en siete operaciones que comienzan con el suministro de la materia prima -el alambre- y termina con el empaquetado de los productos -los alfileres-.<sup>21</sup>

Por consiguiente, la forma de trabajo histórico que se manifiesta en la cooperación y la división del trabajo constituye la organización primogénita

de la gran industria maquinizada. Este fenómeno fue explicado por Carlos Marx, a quien se debe reconocer la primera conceptualización del manejo: “todo trabajo directamente social o colectivo en gran escala, requiere en mayor o menor medida de una dirección [*direktion*] que establezca un enlace armónico entre las diversas actividades individuales y ejecute las funciones generales que brotan de los movimientos del organismo productivo total, a diferencia de los que realizan los órganos individuales”.<sup>22</sup>

La prelación de Marx sobre las ideas de Fayol son evidentes, esencialmente por cuanto a la idea de que el manejo constituye un proceso de ensamblaje de las operaciones especializadas de la empresa, y su función general.

El paso siguiente fue situar el espacio del manejo como un elemento medular de la sociedad industrial. Así como la industria se convirtió en un elemento trascendental del concepto de la sociedad contemporánea, el manejo operó como una cualidad central que caracteriza a la industria moderna. Tal como lo explicó Oliver Sheldon, la industria no es meramente una máquina sino una forma de asociación de vida humana compleja, de modo que la verdadera interpretación se expresa en función de las ideas, objetivos e ideales del ser humano, no con referencia a la

maquinaria. La industria fue creada para satisfacer las necesidades de la vida humana en sus aspectos físicos, mentales y morales, de manera que el objeto del manejo consiste en convertir la industria en efectivamente humana y que personifique una forma del esfuerzo conjunto de seres humanos en pro de un objetivo común, toda vez que estén movidos por una razón común. Para lograr este objetivo es necesario un móvil y un ideal, así como la dirección y la coordinación, el trabajo y la cooperación humanos.<sup>23</sup>

Sheldon concluye que el manejo no tienen un fin o motivo por sí mismo, de modo que si el móvil de la industria es primordialmente el beneficio como un servicio a la sociedad, el manejo se entroniza y se legitima, y el futuro de la industria descansa en sus manos. Desde entonces el manejo ha sido concebido como un suceso social de índole económica el cual, operando en y desde los procesos industriales, influye a la vida humana. Peter Drucker lo identificó de tal modo, pues constituye el órgano específico de la empresa de negocios, y sus decisiones y sus actos se orientan por principio al desempeño económico y sólo puede justificar su existencia a través de los resultados económicos que le toca producir.<sup>24</sup>

La emergencia de la sociedad industrial ha significado el inicio de la era moderna

para el orbe entero. Desde entonces el ser humano ha estado influido por la industria, por sus productos y por su manejo. De hecho, vista esa sociedad desde su ángulo de la producción de su subsistencia material, desde la aparición de ese manejo su vida ha dependido de su desempeño. Peter Drucker señaló que el manejador es el elemento dinámico y vivificante de todo negocio, pues sin su guía los recursos de la producción se conservan como recursos, y no se convierten en productos.<sup>25</sup> De manera similar, Donald Sayles afirmó que el manejador es el más notable representante de la institución de los negocios, tal como el político lo es de la institución del gobierno.<sup>26</sup> Su papel en el proceso industrial es decisivo, pues como lo hace saber Henry Mintzberg, el manejador debe diseñar el trabajo de la organización, auscultar el ambiente interno y externo de ese proceso, estimular los cambios necesarios en la empresa y renovar su estabilidad cuando se enfrenta a turbulencias provenientes de ese ambiente.<sup>27</sup>

Efectivamente: los manejadores ocupan un lugar principal en la subsistencia económica de los pueblos del planeta, como lo hace saber John Kotter: “en la mayor parte de la historia de la humanidad, los pueblos han dependido de agricultores, artesanos, comerciantes y terratenientes para su provisión de bienes y servicios, así como para el

empleo necesario. Hoy en día los pueblos en los países desarrollados dependen esencialmente de los manejadores. Prácticamente todos los bienes y servicios que necesitamos para nuestra subsistencia y disfrute, son producidos por organizaciones que están controlados por manejadores”.<sup>28</sup>

El manejo es una criatura del proceso industrial de naturaleza económica, que constituye el factor esencial de los negocios privados. Hoy en día el éxito empresarial está condicionado, sin duda, por la calidad del manejo en los negocios privados. El manejo es un suceso económico trascendental en la sociedad industrial, pero sólo en lo que atañe a sus instituciones económicas, a sus procesos productivos y a sus esquemas comerciales. Pocas personas podrían desautorizar las verdades sobre el éxito del manejo en la empresa privada, pero esto no debe ser exagerado, sobre todo si se trata de trasplantar la experiencia del manejo en la empresa de negocios hacia la administración pública.

Esto no debemos soslayarlo porque, ciertamente, el manejo constituye un fenómeno que incumbe a la economía industrial, adoptado y adaptado por los anglosajones dentro de su cultura publico-administrativa, y si un valor esencial ha tenido, ha sido para los pueblos que la detentan. De modo que su exportación hacia culturas administrativas diversas

debe ser visualizado con prudente distancia.

### **El Manejo como un Elemento Definitorio de la Administración Pública**

La ciencia de la administración pública en los Estados Unidos es genéticamente *manejarial*. Esto es observable con su primer apóstol, Woodrow Wilson, quien alegaba desde 1887 a favor del estudio de una disciplina pragmática con base en el principio de utilidad: “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo”.<sup>29</sup>

Esta nota conceptual de Wilson prelude el desarrollo de la categoría de manejo, principalmente como efecto de una adopción proveniente de los negocios privados. Este hecho ocurrió en los Estados Unidos y de allí se ha difundido por todo el planeta. Tal adopción ha constituido al mismo tiempo un proceso de adaptación dentro del significado de público, pues el manejo no fue conceptualizado primigeniamente en el emergente estudio de aquella administración. Esta adopción y adaptación es visible en la implementación de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (**Report of the President's Commi-**

**tee on Administrative Management**, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

Desde la época de Wilson el concepto de manejo fue utilizado como alternativa conceptual a la tradición jurídica, que estaba fundada en la práctica europea y empleaba la categoría “administración”.<sup>30</sup> En efecto, tal como se puede observar en sus obras, pensadores estadounidenses primigenios como Frank Goodnow o William Willoughby, ellos no usaron la voz manejo o lo hicieron en forma muy accesoria. Por tal motivo, el progenitor intelectual del término manejo en administración pública es Leonard White, quien lo propuso como pivote de la definición de ese campo del saber. En su obra **Introducción al Estudio de la Administración Pública (Introduction to the Study of Public Administration)**, White se propuso sentar bases no-jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley.<sup>31</sup> Fiel con esta visión, se propuso estudiar a la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo como proceso interior en la administración pública.

Inspirado en Oliver Sheldon,<sup>32</sup> de quien toma una frase feliz referida al desarrollo

reciente como una profesión, Leonard White definió a la administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado.<sup>33</sup> White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, haciendo énfasis en su fase manejarial, pues ella se refiere a la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones tales como una empresa comercial, así como un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dicho pensador había visualizado un suceso emergente dentro de la administración pública estadounidense de notoria novedad, pues el manejo constituye un fenómeno histórico, una institución emergente en los Estados Unidos desde principios del siglo XX, que introduce nuevas técnicas de gestión en los negocios del gobierno. Su certificado de nacimiento fue expedido por la Comisión de Eficiencia y Economía creada por el Presidente Taft en 1911, cuyos informes presentados en 1912-1913 sugirieron el desarrollo de sistemas manejariales de presupuestación, de redistribución de funciones entre los departamentos del Poder Ejecutivo y de introducción de nuevos métodos de trabajo en esos mismos departamentos.<sup>34</sup> Sus propuestas tuvieron un efecto retardado, pero irreversible, pues hacia 1921 el Congreso

decretó el **Acta de Presupuesto y Contabilidad**, y en 1931 se estableció un sistema ordenado de la administración del gobierno federal, dentro del cual se formó una nueva camada de funcionarios provista por la Oficina de Presupuesto, que había sido establecida por el Acta referida. El desarrollo de esta Oficina estuvo avalado por los conocimientos y labores de colaboración de dos conspicuos pensadores administrativos: Frederick Cleveland y William Willoughby.

El desarrollo del manejo público mutó gradualmente como un fenómeno de adaptación a la naturaleza del Estado, cuando el incremento de complejidad social, económica y política, hicieron de la administración pública una institución en gran escala. Pero el fenómeno manejarial ocurrido en el Estado constituyó un suceso paralelo al acontecido en otras organizaciones complejas, tales como la empresa privada. Por tal motivo, no debemos asombrarnos de que William Willoughby perciba que el movimiento en favor del manejador general *general manager* se hubiera consolidado y que fuera bien recibido, pues representó la adopción por el gobierno estadounidense de los principios y prácticas universalmente fundadas en toda empresa privada adecuadamente organizada. De hecho, Willoughby creyó que el Jefe del Ejecutivo como manejador general vino a ocupar una posición similar a la del gerente general de una corporación

privada, que en esa misma condición está bajo la tutela del Poder Legislativo, como ese gerente lo está del Consejo de Administración.<sup>35</sup>

El manejador público, el *public manager* estadounidense, brotó como nuevo personaje cuyas tareas en el seno de la administración pública fueron organizar y activar sus procesos interiores, asegurar los nutrientes materiales que le dan vida, y procurar equilibrio intraorganizativo por cuanto a las finanzas y el personal. Desde entonces, él es quien conduce el navío de los acontecimientos que ocurren en las entrañas de la administración pública.

En los Estados Unidos ya no quedan dudas acerca de que el titular del Ejecutivo es un manejador general, aunque su Constitución política no mencione la voz *management* -ni tampoco la de *public administration*-. Este hecho no hace sino refrendar que sus orígenes, en el régimen estadounidense no se meditó acerca de que el Presidente manejara, aunque en opinión de un autor esto se pudo prever en las secciones referentes a los frenos y contrapesos.<sup>36</sup> Pero en el diario acontecer administrativo el Presidente ha desarrollado sus tareas manejariales, para lo cual la Comisión Hoover hizo su parte, toda vez que la antigua Oficina de Presupuesto se transformó en la Oficina de Manejo y Presupuesto (*Office of Management and Budget*). El manejo consiste en un vínculo

esencial entre los propósitos del cargo presidencial y su desempeño, pero frecuentemente también ha sido el eslabón perdido.<sup>37</sup>

Desde los tiempos de White y Willoughby la noción de manejo ha sido utilizada cotidianamente en la teoría de la administración pública estadounidense. No está por demás que, brevemente, hagamos una revisión puntal de su uso: Luther Gulick afirmó que las cosas que los gobernantes hacen, es decir, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y manejo de servicios, todos ellos juntos son administración pública.<sup>38</sup> De manera similar, Marshall Dimock argumentó que la administración pública entraña los problemas, los poderes, la organización, y los métodos del manejo de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales.<sup>39</sup>

Charles Merriam razona que ya existía un enfoque manejarial en 1940, al que también llamó enfoque procedimental, que trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración pública, así como con su análisis y su control.<sup>40</sup> Pero en ese mismo año otro estudioso argumentaba, de manera diversa, que el manejo aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal, que era necesario un manejo creativo por medio del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y

la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, el manejo creativo implica el alcance de la idea de administración como un proceso educativo de relaciones dentro de la organización administrativa dada.<sup>41</sup>

Otro pensador señaló que el manejo es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros.<sup>42</sup>

En los Estados Unidos el manejo público emanó como centro de la definición de la administración pública, y luego de un nutrido y largo desarrollo, tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en el pensamiento administrativo dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White definió a la administración pública de dos modos: la administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado.<sup>43</sup>

El Reino Unido no fue ajeno a la adopción del manejo: E.N. Gladden trabajó preferentemente el concepto, él creía que la administración pública es concebida ampliamente para significar el manejo de los asuntos de los cuerpos políticos.<sup>44</sup>

### El Manejo como Nexo entre *Policy* y Ejecución

Una variación temprana del manejo público dentro de su línea de desarrollo primigenia en la administración pública, consistió en el cambio de su concepción desde su papel como pivote de definición de dicha administración, hacia la noción de su papel como nexo de implementabilidad. Esto ocurrió una década después de publicado el libro de White, y su fuente consistió el estudio primitivo de la *policy* dentro del temario de la administración pública desde mediados de la década de 1930.

Fue Marshall Dimock quien sostuvo originalmente que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadió a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *políticas* principales están determinadas por el manejo, pero esto no quiere decir que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho ni a la *policy*.<sup>45</sup> Dimock creía que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le concierne solamente la eficiencia.

Por su parte, Paul Appleby concibió al manejo como un nexo entre *policy* y administración, señalando que la función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector

del régimen político, debido a que donde exista una acción afectando al público hay hechura de *policy*. Ésta es hecha por conducto de todo el gobierno y a lo largo del proceso político. Appleby explicó que trató a la administración como un término muy amplio que está involucrado en la hechura de *policy*, en tanto que el manejo involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución. Él asignó arbitrariamente el manejo al nivel básico, y lo usó para significar la acción ejecutiva que tiene menor hechura de *policy*.<sup>46</sup>

De manera similar a Appleby, John Millet pensaba que la administración incumbe a las tres ramas del gobierno, porque todas tienen relación con ella aunque de diferentes formas. Razonaba que la substancia de la administración pública es la *policy* y la acción pública, en una amplia variedad de campos de esfuerzo. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, la defensa, la justicia, la conducción del comercio, la conservación de los recursos naturales, la educación, la salud pública y otros más; y que aún se podía extender casi infinitamente.<sup>47</sup> El punto común de estos campos es que requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretendido para la realización de la actividad organizada del gobierno, a falta de mejor término, Millet lo llamó manejo.

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está

constituida con la substancia particular del campo de esfuerzo, y esta substancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. Este fenómeno puede ser observado en diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero existen elementos comunes sobre el concepto de manejo como la guía de toda la administración pública.<sup>48</sup> Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional, un nexo que una al politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

La noción de manejo como nexo entre *policy e implementación* es de gran relevancia, pero debe preservar la idea de que ese manejo sea observable como un proceso o función, pues su esencia comprende las materias de personal, presupuesto y planeación.<sup>49</sup> El perder de vista estas funciones o procesos, significa olvidar algo que es vital en el manejo público. Esto es relevante porque, a decir de Robert Golembiewski, el arte y la ciencia de la administración pública involucran a una amplia variedad de especialidades dentro del contexto del manejo público, el cual es el medio de configurar una síntesis.

Esta tradición ha tenido frutos dignos de ser señalados, pues actualmente el manejo público se ha convertido en un

territorio de cultivo compartido, y en estrecha colaboración con la administración pública y las ciencias de *policy*. Como síntesis de este proceso académico se ha producido una obra singular, cuyo objeto es ofrecer una definición de este campo.<sup>50</sup> Este empeño obedece a un afán que un autor reconoce es ciertamente arbitrario, pero que se justifica por la ambigüedad manifiesta en el término manejo. Esta labor de manifiesto interés, pues el fenómeno manejarial ya es antiguo, es hecha por Laurence Lynn en el tardío año de 1996, y de tal modo establece como dominio intelectual del manejo público a todos los funcionarios y organizaciones dotados de autoridad ejecutiva y con impacto colectivo sobre la *policy* igualmente pública.<sup>51</sup>

Dicho dominio es bipartito, pues en él convergen la administración pública y las ciencias de *policy*, pues ambos campos constituyen dos provincias académicas, son los dos lados del todo. La comunidad académica de *policy* constituye su costado político, entraña una perspectiva de implementación y hace énfasis sobre la noción de política del manejo, siendo su objeto lograr un manejo de *policy* por medio de la identificación de los resultados sociales legitimados por la coherencia, por los procedimientos de votación y por el proceso de deliberación pública. La comunidad académica de adminis-

tración pública, por su parte, personifica el flanco administrativo cuyo foco de interés es el papel y *estatus* de los servidores de carrera y las organizaciones donde están empleados. Su meta es un manejo administrativo competente, y la creación y mantenimiento de organizaciones efectivas y legitimadas por la autoridad constitucional.

Consciente de que este planicamiento puede resonar a la dicotomía política-administración, Lynn toma tácita distancia al respecto. Y más bien, visualizado el campo del manejo público como la función ejecutiva del gobierno, razona que su identidad queda establecida como academia y profesión, y es de tal modo útil para los académicos y los practicantes. Su utilidad es visible en la fundación de los campos académicos que iluminan la función ejecutiva del gobierno; desarrolla hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y actitud crítica; y aplica las habilidades intelectuales para responder a las preguntas centrales del manejo público.<sup>52</sup>

En suma, el autor citado cree que dentro de la administración pública, el manejo público es definido como la función ejecutiva del gobierno.

En los Estados Unidos ese término no emergió como una categoría científica, sino como una expresión relativa al arte

y la práctica, tal como era perceptible todavía en los programas de formación en *policy* durante los años de 1970. Su foco son los manejadores públicos (*public managers*), que constituyen un grupo de actores de la vida pública cuya encomienda es implementar una parte de las funciones ejecutivas del gobierno, y por consiguiente, son el capital humano de la capacidad ejecutiva de ese gobierno. Su actividad emana y es controlada por conducto de las autoridades por medio de decretos, estatutos e instructivos, así como de prácticas establecidas, órdenes judiciales y costumbres políticas.

Sin embargo, en administración pública el estudio del manejo público ha sido prioritario sobre el examen del manejador dentro de su seno. En efecto, su énfasis se puso en el derecho público, las organizaciones y las funciones, toda vez que sus cultivadores en los Estados Unidos lo han concebido como un subcampo diferenciado o como un foco especial de esa disciplina. Entre los tratadistas tempranos se encuentran Woodrow Wilson y Fritz Morstein Marx, así como Herbert Simon, Víctor Thompson y Donald Smithburg, todos ellos conspicuos administradores públicos.

Entre los cultivadores contemporáneos, que hoy en día constituyen una corriente académica dedicada al cultivo de ese

manejo público, están Hal Rainey y Laurence Lynn. Desde su perspectiva el manejo público ha constituido un subcampo de la administración pública permanentemente cultivado por muchos y relevantes pensadores de ese campo del saber. Las líneas precedentes así lo constatan, al mismo tiempo que han inspirado un desarrollo relativamente autónomo del manejo público como un campo compartido por los cultivadores de la administración pública y los tratadistas de *policy*.

### **Diversificación Conceptual del Manejo Público**

Como suele ocurrir con el desarrollo de las categorías científicas, a medida que los fenómenos sociales primigenios se transforman y se diversifican, los conceptos que los representan tienden a mutar bajo su compás. Esto es especialmente apreciable en el manejo desde los años de 1970, cuando fue emergiendo una perspectiva del manejo público orientada a lograr independencia con respecto a la administración pública.

En efecto, nuevas versiones del manejo público emergen en los Estados Unidos durante esos años como focos de interés tanto para los académicos como para los profesionales dedicados al desempeño gubernamental. Fue entonces que aparecieron los primeros trabajos titulados específicamente con la rúbrica de manejo público, como un libro representativo preparado por James

Mercer y Edwin Koester, para vincular la teoría de sistemas y el manejo público. Bajo esta relación epistemológica, los sistemas de manejo público son definidos como conjuntos de acciones de manejo público que interactúan para formar efectos distinguibles sobre la comunidad a la que sirven.<sup>53</sup>

También destaca el trabajo de Michel Chevalier y Thomas Burns, quienes utilizan al manejo público para ayudar a explicar el desequilibrio entre la comunidad humana y su medio ambiente, y más particularmente cuando las instituciones se han propuesto convocar a la acción pública. Tal como era perceptible hacia finales de la década de los 70, existía una disociación entre el modo como las comunidades humanas manejaban su ambiente y el resultado de ese manejo. El desarrollo de la sociedad y el desenvolvimiento de la organización de la administración pública están desfasados, de modo que los autores se han propuesto desarrollar una nueva forma de manejo público para colaborar al alivio de ese desfase, perceptible en la ineficiencia de ese manejo para conciliar los propósitos públicos y los propósitos individuales.<sup>54</sup> En consecuencia, el manejo público es repensado como un nuevo paradigma orientado a hacer prosperar una adecuada relación entre ambos intereses, en función del contexto social. Por consiguiente, el manejo público puede ser entendido como un proceso de reconciliación de los intereses

individuales y los intereses colectivos, en la medida en cada uno de esos intereses tiene una lógica o cálculo propio.<sup>55</sup> El cálculo de la decisión individual opera de conformidad con la lógica de la maximización del interés particular, pero este mismo es articulado dentro de límites colectivos y mediante restricciones. En contraste, con base en que la colectividad vive en virtud de sus relaciones con su contexto, en el sentido material y sociocultural, debiendo mantener un equilibrio, el cálculo de la decisión colectiva opera de acuerdo con la lógica de la subsistencia y con balance ante su contexto.

El nuevo paradigma de manejo público es aplicable en aquellos casos que, como los propios de esa época, ocurría un desbalance entre los intereses individuales y los intereses colectivos, y entre éstos y el contexto. Esta noción trasciende modelos de manejo aceptados, tales como la gerencia por objetivos propuesto por Peter Drucker,<sup>56</sup> y establece el manejo por intereses. En contraste con la gerencia por objetivos, que enfatiza la definición y logro de propósitos concretos, el manejo por intereses se refiere a la identificación y gerencia de los intereses involucrados en un resultado de *policy*.<sup>57</sup> Este último es más flexible y entraña una estrategia de planeación incremental que apunta a ligar intereses progresivamente dentro de redes capaces de planificar e implementar acciones, moviéndose hacia la solución de problemas complejos.

Pero también buena parte de los cambios acontecidos en el manejo obedecen al ambiente académico de entonces, que se caracterizaba por el desagrado sobre el curso imperante en los estudios de la administración pública, el énfasis del abordaje del temario de implementación en los programas de *policy* y las reformas curriculares en las escuelas de negocios privados.

Uno de los primeros trabajos en recoger los problemas teóricos sobre el manejo público que entonces emergían, fue un artículo de Graham Allison acerca de las diferencias entre ese manejo y el manejo de los negocios. Para entonces el manejo público comenzaba a abrazar los campos de la educación, la investigación y la práctica de la administración pública, así como otros ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.<sup>58</sup>

Un conspicuo referente de su desarrollo es el **Directorio de Investigación de Manejo Público** preparado por David Garson y Sam Overman en 1981-1982, para la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPAAA). El Directorio refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público. Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre manejo público en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.<sup>59</sup>

Igualmente, la Asociación para la *Policy* Pública y el Manejo (APPAM), formada por un grupo de escuelas prestigiadas, crearon la **Revista de Policy Pública y Management (Journal of Public Policy and Management)** que ocasionalmente publica artículos sobre manejo, porque este tópico es cultivado más por administradores públicos, que por académicos de *policy*. En la prestigiada **Revista de Administración Pública (Public Administration Review)**, fue formada desde 1970 una nueva sección llamada Foro de Manejo Público con una orientación eminentemente práctica. En este año la antigua **Revista del Servicio Civil (Civil Service Journal)** fue retitulada como **Manejo (Management)**.<sup>60</sup>

Incluso ha florecido una versión del manejo público muy radical, que más allá de aspirar a brindarle plena autonomía, anhela divorciarlo totalmente de la administración pública. Esto es explicable porque sus promotores ejercen profesiones diversas a la administración pública, y sus *locus* académicos consisten en planteles de enseñanza de *policy*, por un lado, y de negocios privados por el otro. Esto distingue a pensadores como Laurence Lynn, que plantea la asociación entre la administración pública y ciencias de *policy*, de otros autores como Barry Bozeman y Donald Kettl, que creen que dicha asociación debe excluir a esa administración pública e incluir al manejo privado.

### El Manejo Público como Opuesto a la Administración Pública

El enfoque referido consiste en el sincretismo de dos tradiciones emergentes del manejo público durante los años de 1970, que originalmente no sólo aparecieron como rivales de la administración pública, sino como adversarias entre sí. Una tradición procede del estudio de la *policy*, que Bozeman bautiza como el enfoque P - de *policy*-; la otra ha emanado de las escuelas de negocios, a la que llama el enfoque B -de *business*- (negocio, en inglés).<sup>61</sup> En estas últimas ha dominado la inclinación a modificar sus nombres dejando de constituir centros educativos de administración de negocios, para convertirse en planteles de manejo privado, cuya finalidad fue el hacer énfasis en la estrategia empresarial como contraste al estudio de la mecánica y los procesos de administración interior hasta entonces vigente.<sup>62</sup> Este movimiento fue acompañado por la creación de publicaciones tales como la **Revista de Manejo Estratégico (Strategic Management Journal)**, en tanto que se reorganizó la división de la Academia de Manejo (*Academy of Management*), una congregación de profesantes de la nueva fe manejarial. El movimiento del manejo público, especialmente el que creció fuera del estudio de la estrategia corporativa en las escuelas de negocios, invoca que él constituye un enfoque novedoso que

comparte muy poco de las añejas tradiciones entre las que suponemos que Donald Kettl suma a los sucesores de Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon.<sup>63</sup>

El otro concepto de manejo público ha surgido paralelamente en las escuelas de *policy* y producido frutos en el seno de la Asociación para el Análisis de *Policy* y Manejo (*Association for Public Policy Analysis and Management*). Los trabajos de investigación referentes al manejo público también tiene raíces distintas, y más recientes que las propias de la administración pública. Aquí hay que destacar que, cuando comenzaron a crecer y desarrollarse las escuelas de *policy*, en su seno se desarrollaron dos carriles diversos, uno propio del análisis de *policy* con base en enfoques fundados en la economía con miras a identificar a las mejores decisiones, y otro dedicado a la investigación en manejo público cuya orientación consistió en cómo ejecutar esas decisiones.<sup>64</sup>

La búsqueda de nuevos horizontes académicos está perfectamente representada en un libro pionero de Barry Bozeman, donde su autor señaló por principio que su obra abrazaba tópicos conocidos en textos de administración pública, tales como la teoría de la organización, el manejo financiero y la gerencia de personal; pero con la diferencia que ella descansa en el énfasis de la teoría y el análisis del manejo para

la adquisición de un conocimiento estratégico.<sup>65</sup>

Bozeman acepta que el manejo público así conceptualizado tiene un origen nebuloso que contrasta con la nitidez del nacimiento de la administración pública y la teoría burocrática, pues en los Estados Unidos la primera se remonta al trabajo de Woodrow Wilson y su dicotomía política-administración, en tanto que el estudio de la burocracia comienza con Max Weber. Pero el origen del manejo público es aún más oscuro porque se trata más de una criatura de la evolución institucional de planteles de enseñanza, que del desarrollo intelectual, pues nació como un campo de estudio y una empresa educativa.<sup>66</sup>

La autocrítica de Bozeman es digna de reconocimiento, pero también de alerta, pues la exploración conceptual del manejo público reclama el saber que se trata de un ámbito sumido en un nutrido debate acerca de su identidad; de un término aún muy confuso e ininteligible; y de la ausencia de consenso muy seria entre sus cultivadores.

Nosotros pensamos que el manejo público tiene pocas novedades, coincidiendo plenamente con apreciaciones similares expuestas tanto por administrativistas, como por politólogos. Esto ha hecho pensar que la emergencia del manejo público ha provocado que algunos estudiosos de la administración

pública hayan mostrado su asombro, y hasta en cierto grado su ira, cuando el asunto es mucho más complejo.<sup>67</sup> Incluso hay politólogos que razonan que su propio campo habitual de trabajo es el manejo público, cuyo origen se debe buscar en el artículo de Woodrow Wilson precisado, de modo que esta labor lleva más de cien años de estarse realizando. Hay otros científicos de la política que afirman, incluso, que los trabajos de investigación en implementación de *policy* hoy en día también lleva por nombre la voz manejo público, y con toda razón.

El desafío del manejo público, por consiguiente, es más que una pugna en pro de su identidad; se trata de una contienda a favor de su existencia, pues el movimiento de manejo público ha rechazado firmemente las reservas de la administración pública y la ciencia política acerca de la creación de una nueva teoría en el orden administrativo. Es más, los profesantes del manejo público creen que la administración pública continúa siendo el foro de investigaciones importantes, pero que ha perdido su asiento central en la mesa de su disciplina hermana, la ciencia política.

Pero se piensa erróneamente que los cultivadores de la administración pública se han distanciado de la ciencia política, y en ocasiones hasta hallado hogares más hospitalarios en otras disciplinas. Y

que otros tratadistas optaron por hacer de la administración pública una disciplina autónoma.<sup>68</sup> Paralelamente, la ciencia política ha gravitado sobre la investigación del desempeño deficiente de los programas públicos, al grado que sus profesantes juzgan que resultan decepcionantes. En tanto que las investigaciones de la administración pública se enfocaron en la burocracia, el estudio de la implementación se centró en los programas gubernamentales.

Pero no sólo el manejo público nació como un rechazo a la administración pública, sino también de las escuelas de *policy*. Estos planteles, como la Escuela Kennedy en Harvard (*Kennedy School*), el Instituto de Estudios de *Policy* Pública de Michigan (*Institute for Public Policy Studies*), el Instituto Humphrey (*Humphrey Institute*) y la Escuela de *Policy* Pública de Berkeley (*School for Public Policy*), se fundaron parcialmente como un repudio directo a la administración pública al estilo antiguo. Esas escuelas se orientaron preferentemente al análisis cuantitativo formal, inspirados por la economía aplicada, además de que en ellas se comenzó reconocer la limitación en el sector público en lo respectivo al análisis cuantitativo formal, también llamado de gran diseño de *policy*. Paralelamente hubo una gran demanda sobre el manejo, pero las escuelas de *policy* requerían algo análogo a la administración pública sin identificación

con un campo considerado como anticuado. Entonces, concluye Bozeman sin pena ni rubor, el manejo público fue inventado como la solución.<sup>69</sup>

Fue de tal modo que a mediados de los años 70 en las escuelas de *policy* se comenzó a usar el término manejo público. Sin embargo, dentro de esos planteles nunca dejó de ser un concepto nebuloso, de modo que se razonó que el manejo público debería ser un tipo de gerencia complementada por el análisis de *policy*, opción que no alcanzó mayor consenso. Todo lo anterior explica por qué la mayor parte de los egresados de esos planteles como expertos en manejo público tiene pocos antecedentes o una mínima identificación con la administración pública. Algunos de ellos son economistas renegados, otros son más practicantes que miembros de la academia, y unos más militan en la ciencia política con orientación institucional.

La investigación sobre el manejo público en las escuelas de *policy* tiene características diferenciales, que se inician con el rechazo de la administración pública, ya que se renuncia implícitamente a su metodología de investigación. Tampoco están inclinados al estudio de la implementación porque suponen que exhibe un cuadro desolador de los programas gubernamentales, a los que juzga que raramente trabajan adecuadamente. De hecho, las inves-

tigaciones en manejo público no emergieron de otra base, que de aquella propia del enfoque estratégico de las escuelas de negocios.<sup>70</sup> El manejo público toma distancia del estudio de implementación, orientado a explorar el alcance de las metas de un programa, en tanto que dicho manejo indaga sobre cómo se producen los resultados. Donald Kettl es muy claridoso al respecto, pues señala que en tanto para Pressman y Wildawsky es asombroso que los programas federales funcionen tal como lo hacen, los cultivadores del manejo público -como Laurence Lynn- están interesados en el papel central de los ejecutivos políticos en el desempeño del gobierno.<sup>71</sup> Por consiguiente, la unidad básica del análisis de los investigadores en manejo público radica en el comportamiento de los altos gerentes de las burocracias públicas.

Otra veta del desarrollo del manejo público, particularmente en los planteles de *policy*, es el análisis de cómo deben ser y cómo se han realizado las decisiones públicas. Esto obedece a que hasta ahora los economistas han predominado en dichos planteles y que creen que las materias administrativas tienen poco interés; y porque se pensaba que las decisiones son lo preponderante, dado que ellas son lo que impulsan la administración de los programas. De hecho, las investigaciones en manejo público habían tenido un papel secundario en el análisis de estas de-

cisiones. Por consiguiente, el movimiento del manejo público está singular y autoconscientemente dedicado a alcanzar una paridad con la economía y el análisis de decisiones.

El manejo público se interesa por conocer lo que los gerentes públicos hacen realmente y cómo lo hacen, así como por el modo cómo lo hecho varía con el tiempo y con los diferentes tipos de problemas que ellos tratan.

El manejo público se centró en la gerencia de *policies* de alto nivel, pues su interés no recae en la administración cotidiana de las agencias, ni tampoco en el manejo estratégico de las mismas; sino en la función del manejador o ejecutivo político que hace las *policies* de alto nivel. El sustento investigador y docente de este concepto no propiamente teórico, sino orientado hacia reglas prescriptivas que están basadas en la práctica administrativa. De este modo, el método de investigación preferente es también el método de enseñanza dilecto en los planteles de negocios, es decir, el estudio de casos.<sup>72</sup>

Con base en este ideario de enseñanza se entiende por qué el enfoque del manejo público basado en los negocios es considerado como el lado blando, en tanto que el análisis de *policy* entraña al lado duro.

Bozeman discierne que los puntos fuertes del enfoque basado en *policy* radican en el reconocimiento de la

importancia del análisis de *policy* para el manejo público; el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes de dicho manejo; la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo de fácil comprensión; y la promoción del diálogo entre manejadores *senior* y estudiosos del manejo público.<sup>73</sup>

Uno de los puntos de contraste esencial del manejo público ante la administración pública y los estudios de implementación, es que la primera explora a las agencias y sus empleados, en tanto que el segundo ausculta a los programas de gobierno y sus resultados.<sup>74</sup>

El manejo público está basado en el papel de los líderes de la alta administración y las estrategias que diseñan. En fin, se razona que en las escuelas de *policy*, donde se enseña el manejo público, se ha aportado a la administración pública y las *policies* mismas, pero no en términos de implementación, sino del “arte de lo posible”.<sup>75</sup>

Se discierne que de ser válidas las evaluaciones recientes sobre la investigación y la teoría del manejo público, entonces este campo del saber no tiene todavía la aptitud para ocupar un lugar junto con ciencias sociales que son maduras y más ricas teóricamente. Como campo de estudio, el manejo público se ha descrito tanto como el lado blando del estudio -pues el análisis de *policy* es duro-, como un mero arte ajeno

al concepto de disciplina. Su investigación y su teoría tienen mejores calificaciones por cuanto su cariz práctico y su utilidad aplicada.<sup>76</sup>

A pesar de estos problemas endémicos, así como a su diversidad conceptual, se argumenta que la teoría del manejo público tiene en tal diversidad una virtud, no un defecto: “pero, aunque este bálsamo es optimista, sufre ante la realidad de que esencialmente no existe una teoría del manejo público; no, al menos, si excluimos las teorías entroncadas con la economía, ciencia política, historia y campos del saber ... hay, pienso, poco que es exclusivo de la teoría del manejo público mismo, pero sus elementos distintivos logran formar un campo de estudio unificado”.<sup>77</sup> Esos elementos son el interés por la prescripción y la teoría prescriptiva; el enfoque sobre el carácter distintivo del manejo público y de las organizaciones públicas, y particularmente los efectos de la política; el foco sobre problemas, más que el foco en el proceso; el énfasis fuerte en el conocimiento contextual y experiencial; y el foco sobre la estrategia y los problemas multiorganizativos.

Ese es el núcleo propiamente de lo que Bozeman llama un enfoque del conocimiento distintivo, no tanto un cuerpo de teoría singular, cuyo resultado de sus labores es diferente al de la sociología, la ciencia política, la economía y aun la administración pública.

Tal como es claramente observable, todavía el manejo público está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando. Sin embargo, cultivado por pensadores como Bozeman y Kettl, el manejo público deja una lección que conviene no soslayar, y que consiste en un ánimo reactivo al estancamiento de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, así como una sensación de inconformidad sobre un campo del saber que se juzga como erosionado y en parálisis potencial.

### **El Nuevo Manejo Público como Transdisciplina Económica**

Existe una cuarta versión del manejo surgida en la década de los 90, pero que no tiene asociación alguna con las precedentes, salvo con la anterior en lo referente al papel de las escuelas de negocios. Efectivamente, hay una versión del manejo público nacida en los moldes de la economía neoliberal y de la opción pública (*public choice*) que propone una interpretación privada del manejo público bajo nociones del mercado.

Abonado el terreno de la globalización económica planetaria ha irrumpido el autollamado nuevo manejo público (*new public management*), como un modelo de gerencia que se ostenta como una completa originalidad. En efecto, esa globalización significó la conjunción universal de los problemas admi-

nistrativos cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal, dentro del cual se han subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es un modelo manejarial estándar para la administración pública de todos los países, que de tal modo asumen el mismo patrón de organización y funcionamiento. El efecto esperable es que cada administración pública individual quede uniformada bajo una pauta universal integrada por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración “enriquecida” como antinomia entre *policy* y *management*.

Se trata de una criatura propia de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Hugh Faulkner ha observado que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente, pero que los negocios se adaptaron más rápidamente a los cambios que el gobierno. Este último, inclusive en los hechos, muestra poca evidencia de tener alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación.<sup>78</sup> Paralelamente, los negocios adquirieron la tecnología más rápidamente que el

gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones como a la informática. En las firmas privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de productividad.

El nuevo manejo público es el vástago más tierno del neoliberalismo y en consonancia con su paternal ideólogo, se propone anteponer la economía neoclásica al temario político, así como sustituir a una agonizante administración pública burocrática por un modelo neogerencial moderno, basado en la organización de la firma privada. Su manejo es más rápido y ágil, trata con diferencias aisladas dándoles autonomía y operándolas, y las controla por conducto de la gerencia financiera limitada desde la cima. El gobierno, por el contrario, opera con departamentos, agencias reguladoras y funciones redistributivas, al tiempo que es más complejo y más grande. Lo que distingue cualitativamente al manejo del sector público, del manejo de los negocios, es que aquel trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.<sup>79</sup> Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación institucionales, porque todavía opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control, cuando

más bien debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional y construir una más flexible organización.

La ventaja del modelo empresarial privado sobre la organización burocrática del Estado radica en que cuenta con estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como con la definición de metas, objetivos e indicadores de rendimiento expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. En fin, ese manejo pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos. En suma: se ganan las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto dentro como fuera del sector público.<sup>80</sup>

El nuevo manejo público consiste en un paradigma basado en la apreciación de los valores de competición, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público.<sup>81</sup> Con base en el modelo empresarial privado, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica

manejarial, el cual necesita usar los instrumentos provenientes del sector privado en el sector público.<sup>82</sup> Inclusive se discierne que la com-petencia provee el ahínco necesario para dar efectividad a los servicios públicos, y hace que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.<sup>83</sup>

Las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. Esto explica por qué el propósito básico de la emergencia del Estado manejador, es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.<sup>84</sup>

El nuevo manejo público no únicamente es propuesto como un paradigma alternativo y superior a la administración pública “tradicional”, sino también como la mejor medicina para sus males, pues se razona que esa administración no sólo

está en crisis como fenómeno social, sino también como ciencia.<sup>85</sup> Se razona que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública que aún está basado en una perspectiva “tradicional”, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado.

El nuevo manejo público consiste en una disciplina ecléctica alterna que está fundada en la economía neoclásica más que en la política, que pone el énfasis en las fallas de gobierno más que en los defectos de mercado, y es escéptico sobre la capacidad de la burocracia para proveer efectivamente los servicios públicos. Se propone mejorar la visión de los problemas públicos del gobierno por medio de fuerzas tales como la privatización y la competitividad.<sup>86</sup>

Donald Savoie, uno de sus críticos más sólidos, cree que el nuevo manejo público es invocado como una Gran Respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado.<sup>87</sup> Desde la óptica de su rescatabilidad, el Estado se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma a la que nosotros hemos llamado endoprivatización, que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones, sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la exprivatización del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exprivatización fue la etapa primigenia del neoliberalismo, meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto.<sup>88</sup> La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace en el cómo. La endoprivatización está personificada en el nuevo manejo público.

El paradigma neomanejarial público plantea una colisión maniquea de conceptos entre lo antiguo y decadente, y lo novedoso y vital: la administración pública elabora reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el

nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Es un modelo de manejo que transita del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de ganar, más que en gastar. Brevemente hablando, consiste en el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial, a un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.<sup>89</sup> Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a “la empresariedad” (*entrepreneurship*) y el “empoderamiento” (*empowerment*).

La irrupción del neomanejo público significa, al mismo tiempo, una sucesión de etapas dentro del neoliberalismo, pues ese manejo representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público.<sup>91</sup> La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neomanejarial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado. Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, pues dado que todas las actividades del gobierno difícilmente

pueden ser transferidas al sector privado, la solución consistió en transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales.<sup>91</sup>

El manejo privado es radicalmente disímil de la administración pública: él deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo, lo que también significa desburocratizar las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente. Sin embargo, el nuevo manejo público no entraña una doctrina o un ideario unificado, sino un conjunto disímbolo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde tal perspectiva, ese neomanejo puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado como insalvable, propala la transformación radical de su gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva. Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente una radical despolitización del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo.

De hecho, la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado manejador lo substituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer en su interior los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por el mercado, en lugar de la hechura de *policy*.<sup>92</sup>

El nuevo manejo público, a decir de varios de sus promotores intelectuales, brinda varias lecciones a la administración pública; primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización, y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.<sup>93</sup>

El nuevo manejo público consiste en una notoria novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado. En primer lugar, constituye una visión privada de lo público que no ha brotado de la tradición establecida por

Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, mundialmente conocida como Movimiento del Manejo Científico, ni está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados; ni tampoco con los trabajos de Donald Sayles, Henry Mintzberg ni John Kotter, acreditados estudiosos con-temporáneos del manejo privado. Su origen se encuentra en la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la Escuela de Viena. De aquí abreva su sentimiento anti-administrativo cuyo padre es Ludwig von Mises. Otra vena de su nutrición intelectual proviene de la opción pública de la Escuela de Virginia, que le ha brindado su enfoque antiburocrático en el sentido formulado por Max Weber.

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz manejo (*management*), no es el manejo su fundamento sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema "burocrático" del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intraestatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del "espíritu empresarial" en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En efecto, el neomanejo público no ha desarrollado una teoría del *management* en el sentido de los autores precitados, porque su sello emblemático es la interfase entre el Estado y la sociedad por conducto del mercado, no las entrañas organizativas del gobierno. Se trata de un modelo de dentro hacia fuera, no de fuera hacia dentro.

Aunque pomposamente el nuevo manejo ostenta como apellido el vocablo público, nada lo vincula a esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración y, como lo hemos resaltado, la emergencia de la antinomia entre *policy* y *management*. Emanado de los procesos de exoprivatización de la década de los años 80, el neomanejo público personifica a la endoprivatización de la gestión pública por medio del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aplauden la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público.

El nuevo manejo público es un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece

a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de los fenómenos mercantiles. Su nacimiento se refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero destaca específicamente al tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia la circulación, cuyo inicio ocurrió en la década de 1930.

Desde ese año la teoría del negocio lucrativo de la empresa privada moderna se orientó hacia el comerciante, dejando en segundo lugar al fabricante, pues aquél es quien conoce mejor al cliente. Por lo tanto, el mercader es el que debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según sus diseños, especificaciones y costos hechos.<sup>94</sup> Esta nueva definición del comerciante maduró durante varios años antes de ser aceptada por los proveedores tradicionales como su nuevo papel. Esto propició que el manejo se desplazara de su tradicional sitio de la producción y se trasladara hacia la circulación, trascendiendo su nicho en los procesos de fabricación, para transitar hacia el proceso comercial.

A partir de entonces la empresa privada dedica buena parte de su tiempo a estudiar lo que ocurre fuera de sí misma, auscultando el sentir y la opinión de los clientes, o más bien, de sus no-clientes, pues los primeros síntomas de alteración

esencial de una firma raramente emergen dentro de su organización, o entre sus clientes efectivos.<sup>95</sup> Ciertamente, habiendo el manejo privado trascendido la interioridad de la empresa, los clientes dejaron de ser sus interlocutores para empeñar su esfuerzo en captar a los que no lo son todavía. Esos síntomas normalmente se manifiestan primero entre los no-clientes, que siempre son mucho más numerosos que los clientes.

Peter Drucker fue el primero en observar este fenómeno de transformación del manejo privado cuando estudió el caso de la empresa británica *Marks and Spencer*, que fue pionera al respecto en los años 30, para diseñar y desarrollar las mercancías con base en la expectativa de compra del cliente potencial, más que en incentivos de venta con criterios de producción. Un incentivo a favor del no-cliente es la ausencia del control del mercado. Por ejemplo, *Wall-Mart*, un emporio gigantesco del comercio, a mediados de la década de los 90 detentaba sólo el 14% del mercado de bienes de consumo en los Estados Unidos, de modo que el 86% del mercado era no-cliente de esa empresa.

Por consiguiente, una empresa lucrativa debe atender preferentemente al mercado, es decir, a los no-clientes, pues sólo de esa forma será efectivamente un negocio productivo. Ergo: para que la administración pública sea eficiente

por cuanto a la provisión de bienes y servicios, debe ser rentable; para ser rentable debe orientarse al cliente (y no-cliente, según el caso); para orientarse el cliente debe evadirse de su nicho burocrático y situarse en el mercado. Debe, en suma, adoptar al neo-manejo público como su mentor y así incorporarse a los progresos de la economía neoclásica globalizada.

### Epílogo

Las cuatro escuelas del manejo público lo observan de manera ciertamente diversa. Pero las tres primeras conservan vínculos académicos que permiten mantener la visión sobre un suceso singular, como variaciones sobre el mismo tema. La versión referente al manejo como cualidad definitoria de la administración pública se orienta a enriquecerla desde la óptica interiorista de los angloamericanos, en tanto que la perspectiva de su papel como mediación entre *policy* y ejecución refuerza su idea como un ingrediente del proceso administrativo público con carácter implementador. La interpretación antinómica manejo público-administración pública conserva temas centrales de la segunda, y muchos de sus próceres la cultivaron como tema central. En todas ellas existen dosis graduales de entremetimiento de los negocios privados y la administración pública, muy al estilo de los estadounidenses.

En suma: las tres versiones miran hacia el interior de la administración pública para estudiar a los procesos de gestión interna como tema primordial, pues una pone el énfasis en la organización, otra en la implementabilidad y una más en la formación de la alta burocracia a la que mira como gerencia.

No está demás que destaquemos que aquella versión que opone al manejo público y la administración pública, tiene mucho de caprichoso e insustancial, sin dejar de externar perjuicios injustificados. Entre los tres referidos, este último es el que menos sustento científico detenta, toda vez que con cierto despecho y felonía con la administración pública ocupa sus temas, explota sus progresos y le sustrae reconocimientos.

Y sin embargo ni este último tiene paralelo alguno con el nuevo manejo público, una criatura neoliberal nacida de los procesos mercantiles. Tal como lo señalamos, su presencia en la administración pública no obedece a esquemas analógicos ni adaptaciones técnicas, sino a la transferencia de los fenómenos mercantiles en su seno.

El *management* público es un concepto elusivo que diariamente pierde precisión y utilidad, pues cuando una categoría sirve para referir el todo y la nada, lo negro y lo blanco, se ha divorciado completamente del fenómeno que

refería. Así han comenzado aquellos conceptos que se evaporaron luego de un desgaste idiomático, y de ser tratados sin medida como meras modas, no como instrumentos de comunicación y materiales para la construcción del conocimiento.

### Bibliografía

- Babbage, Charles. "Sobre la División del Trabajo", en Merrill, Harwood (comp.). **Clásicos en Administración**. México, Limusa, 1975.
- Baretti, Joseph. **Dictionary English and Spanish**. London Printed for Piestre and Delamolliere, 1786, dos tomos.
- Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel, "Public Management of Privatization", United States, **Public Productivity & Management**. Vol. 14, núm. 2. 1990.
- Bonins, Sanford. "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 38, núm. 1, 1995.
- Boyer, A. **Dictionnaire Royal Français-Anglais et Français-Anglais**, chez J. Marie Bryset, Libraire, 1756.
- Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, **Public Administration**, Vol. 74, winter, 1996.
- Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**, New York, St. Martin's Press, 1979.
- . "Theory, Wisdom, and the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- . "Introduction: Two Concepts of Public Management", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- . "Conclusion: Searching of Public Management", Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management of Private Interest", Sutherland, John (ed.) **Management Handbook for Public Administration**, New York, Van Nostrand Reinhold Co. 1978.
- Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration", Gaus, John et al., **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936).
- . "The Study of Administration", United States, **The American Political Science Review**, Vol. 31, 1937.
- Duncan, Jack, Günter, Peter and Stuart Capper. "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", United States, **Public Productivity & Management Review**. Vol. 14, núm. 3. 1991.
- Drucker, Peter. **The Practice of Management**, New York, Harper and Row Publishers, 1954.
- . **Su Visión sobre la Administración, la Organización Basada en la Información, la Economía y la Sociedad**, SantaFe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995).
- Faulkner, Hugh. "Locking to Public Management", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1. 1995.
- Gladden, E.N. **An Introduction to Public Administration**, London, Staples Press, 1966 (1945).
- Golembiewski, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks", Golembiewski, Robert (ed.). **Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs**, Itasca, F.E. Peacock Publishers, 1968.
- González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840.
- Goodnow, Frank. **Politics and Administration**, New York, Russell and Russell, 1960.
- Guerrero, Omar. "El 'Management' Público: una Torre de Babel". Tohuca, **Convergencia** (Revista de Ciencias Sociales), Año 5, núm. 17, 1998, pp. 13-47.
- Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1937).
- Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?", United Kingdom, **Public Administration**, Vol. 69, núm. 1, 1991.
- Ink, Dwight. "The President as a Manager", United States, **Public Administration Review**, Vol. 36, núm. 5. 1976.
- Kaul, Mohan. "The New Public Administration: Management Innovations in Government", London, **Public Administration and Development**. Vol. 17, núm. 1, 1997.
- Kettl, Donald. "The Perils and Prospect of Public Administration". United States, **Public Administration Review**, Vol. 50, núm. 4, 1989.
- . "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Kotter, John. **The General Managers**, New York, The Free Press, 1982.
- Lane, Jan-Erik. "Will Public Management Drive Out Public Administration?", Japan, **The Asian Journal of Public Administration**, Vol. 16, núm. 2. 1994.
- Littleton, Adam. **Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadrupartitus**, London, 1723, 5a. ed.
- Lynn, Laurence. **Managing the Public's Business**. New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1981.
- . **Public Management: Art, Science and Profession**, New Jersey, Chatham House Publishing.
- Marx, Carlos. **El Capital**, México, Fondo de Cultura Económica, 1968 (1867, 1885 y 1894), tres tomos.
- Mescon, Michael, Albert, Michael and Franklin Khedouri, **Management**. Cambridge, Harper and Row Publishers, 1977.
- Mercer, James y Edwin Koester. **Public Management Systems**. New York, American Management Association, 1978.
- Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**, Núm. 5, 1940.
- Millet, John. **Government and Public Administration**, New York, McGraw-Hill Books Company, 1959.
- Mintzberg, Henry. **The Nature of Managerial Work**. New York, Harper and Row, Publisher, 1973.
- Parasés Montenegro, Carlos. **Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública**, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974 (1972).
- Pfiffner, John and Robert Presthus. **Public Administration**, New York, The Ronald Press, 1967 (1935).
- Rainey, Hal. "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", en Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky, **Public Administration: The State of Discipline**, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990.
- 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.
- Savoie, Donald. "What is Wrong with the New Public Management", Canada, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 38, núm. 1. 1995.
- Sayles, Donald. **Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations**, New York, McGraw Hill, 1962.
- Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).
- Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911.
- Taylor Wislow [Frederick]. **Principios del Manejo Científico**, Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Hierro 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).

Urwick, L. y E.F.L. Brech. *La Historia del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

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

Wenger, Egbert. "Public Administration", United States, *The American Political Science Review*, Vol. 36, 1942.

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

———. *Trends in Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1933.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, núm. 2, 1887.

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

## Notas

<sup>1</sup> Este asunto lo tratamos en otro lugar: Guerrero, Omar. "El 'Management' Público: una Torre de Babel", Toluca, *Convergencia* (Revista de Ciencias Sociales). Año 5, núm. 17, 1998, pp. 13-47.

<sup>2</sup> González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cuaalla, 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).

<sup>3</sup> Taylor Wislow [Frederick]. *Principles del Manejo Científico*. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, 1928.

<sup>4</sup> Taylor, Frederick. *Principles del Manejo Científico del Trabajo*, México, sin datos editoriales, 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

<sup>5</sup> Riggs, Fred. "Administrative Development: An Elusive Concept", Montgomery, John and William Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, New York, MacGraw-Hill, 1968, pp. 225-255.

<sup>6</sup> Fayol, Henri. *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod, 1931 (1916).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 12. El énfasis es del original.

<sup>8</sup> Lynn, Laurence. *Managing the Public's Business*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1981, p. 107.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>10</sup> Littleton, *Lingua Latinae, Liber Dictionarius Quadrupartitus*, London, 1723

<sup>11</sup> Baret, Joseph. *Dictionary English and Spanish*, London Printed for Pestre and Delamolliere, 1786, dos tomos, Tomo I, p. 247.

<sup>12</sup> Boyer, A. *Dictionnaire Royal Français-Anglais et Français-Anglais*. Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire, 1756, p. 358.

<sup>13</sup> Parra Montenegro, Carlos. *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974 (1972), pp. 65-66.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 39-40.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 43-44.

<sup>16</sup> Taylor Wislow [Frederick], op. cit.

<sup>17</sup> Mescon, Michael, Albert, Michael and Franklin Khedouri, *Management*. Cambridge, Harper and Row Publishers, 1977, p. 38.

<sup>18</sup> Urwick, L. y E.F.L. Brech. *La Historia del Management*. Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

<sup>19</sup> Sheldon, op. cit.

<sup>20</sup> Babbage, Charles. "Sobre la División del Trabajo", p. 35. Merrill, Harwood (comp.), *Clásicos en Administración*, México, Limusa, 1975, p. 35.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 40-41.

<sup>22</sup> Marx, Carlos. *El Capital*, México, Fondo de Cultura Económica, tres tomos, 1968 (1867, 1885 y 1894), tomo I, pp. 266-267.

<sup>23</sup> Sheldon, op. cit., pp. 29-30.

<sup>24</sup> Drucker, *The Practice of Management*, pp. 6-7.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>26</sup> Sayles, Donald. *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*, New York, McGraw Hill, 1962, p. 2.

<sup>27</sup> Mintzberg, Henry. *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper and Row, Publisher, 1973, p. 169.

<sup>28</sup> Kotter, John. *The General Managers*, New York, The Free Press, 1982, p. 1.

<sup>29</sup> Wilson, Woodrow. "The Study of Administration", United States, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, núm. 2, 1887, p. 197.

<sup>30</sup> Wilson, op. cit., pp. 197-224. Goodnow, Frank. *Politics and Administration*, New York, Russell and Russell, 1900. Willoughby, William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

<sup>31</sup> White, Leonard. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, The McMillan Co. 1926, pp. VII-VIII.

<sup>32</sup> Sheldon, Oliver. *La Filosofía del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).

<sup>33</sup> White, op. cit., p. 2.

<sup>34</sup> White, Leonard, *Trends in Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1933, p. 147.

<sup>35</sup> Willoughby, op. cit., pp. 41 y 49.

<sup>36</sup> Ink, Dwight. "The President as a Manager", United States, *Public Administration Review*, Vol. 36, núm. 5, 1976, pp. 508-515.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 513.

<sup>38</sup> Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick. *Papers on Science of Administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1937), p. 60.

<sup>39</sup> Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration", Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*, en New York, Russell and Russell, 1967 (1936), p. 9.

<sup>40</sup> Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration", United States, *Advancement Management Journal*, Núm. 5, 1940, p. 130.

<sup>41</sup> Wenger, Egbert. "Public Administration", United States, *The American Political Science Review*, Vol. 36, 1942, p. 320.

<sup>42</sup> Pfiffner, John and Robert Presthus. *Public Administration*, New York, The Ronald Press, 1967 (1935), p. 28.

<sup>43</sup> Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*, New York, Random House, 1967 (1955), p. 2.

<sup>44</sup> Gladden, E.N. *An Introduction to Public Administration*, London, Staples Press, 1966 (1945), p. 12.

<sup>45</sup> Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, *The American Political Science Review*, Vol. 31, 1937, pp. 31-32.

<sup>46</sup> Appleby, op. cit., pp. 6-7.

<sup>47</sup> Millet, John. *Government and Public Administration*, New York, McGraw-Hill Books Company, 1959, p. 185.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Golembiewski, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks", Golembiewski, Robert (ed.). *Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs*. Itasca, F.E. Peacock Publishers, 1968, p. 7.

<sup>50</sup> Lynn Laurence. *Public Management: Art, Science and Profession*, New Jersey, Chatham House Publishing, p. 1.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>53</sup> Mercer, James y Edwin Koester. *Public Management Systems*, New York, American Management Association, 1978, p. 8.

<sup>54</sup> Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management of Private Interest", Sutherland, John (ed.). *Management Handbook for Public Administration*, New York, Van Nostrand Reinhold Co. 1978, p. 134.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>56</sup> Drucker, *The Practice of Management*, op. cit.

<sup>57</sup> Chevalier y Burns, op. cit., p. 145.

<sup>58</sup> Rainey, Hal. "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", Lynn, Noam y Aaron Wildawsky, *Public Administration: The State of Discipline*. New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 157-182.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 1661-164.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 163.

<sup>61</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. 1-2.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>63</sup> Kettl, Donald. "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways", Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**, San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993, p. 56.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>65</sup> Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**, New York, St. Martin's Press, 1979, pp. V-VI.

<sup>66</sup> Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", p. 1.

<sup>67</sup> Kettl, op. cit., 56.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>69</sup> Bozeman, op. cit. p. 2.

<sup>70</sup> Kettl, op. cit., p. 57.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>72</sup> Bozeman, op. cit., p. 3.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>74</sup> Kettl, Donald. "The Perils -and Prospect- of Public Administration", United States, **Public Administration Review**, Vol. 50. núm. 4, 1989. p. 413.

<sup>75</sup> *Ibidem*

<sup>76</sup> Bozeman, Barry. "Theory, Wisdom, and the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, p.27

<sup>77</sup> Bozeman, Barry. "Conclusion: Searching of Public Management", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, p.362

<sup>78</sup> Faulkner, Hug. "Locking to public Management", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1, 1995, p. 384

<sup>79</sup> *Ibidem*

<sup>80</sup> Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?", United

Kingdom, **Public Administration**, Vol. 69, núm. 1. 1991, p.p. 5-6 El énfasis es del original.

<sup>81</sup> Borins, Sanford. "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1, 1995, p. 131-132

<sup>82</sup> *Ibidem*

<sup>83</sup> Kaul, Mohan. "The New Public Administration: Management Innovations in Government", London, **Public Administration and Development**, Vol. 17 núm. 1, 1997, p. 18

<sup>84</sup> *Ibidem*

<sup>85</sup> Lane, Jan-Erik. "Will Public Management Drive Out Public Administration", Japan, **The Asian Journal of Public Administration**, Vol. 16 núm. 2, 1994, p.p. 139-151. p. 139

<sup>86</sup> Boyne George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, **Public Administration**, Vol. 74, winter, 1996 p. 686

<sup>87</sup> Savoie, Donald. "What is Wrong with the New Public Management", Canada, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 38, núm. 1, 1995, p. 112-121

<sup>88</sup> Barkenov Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization", United States, **Public Productivity & Management**, Vol. 14 núm. 2, 1990, p. 152

<sup>89</sup> Savoie, op. cit.

<sup>90</sup> Lane, op. cit.

<sup>91</sup> Savoie, op. cit.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 140

<sup>93</sup> Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper. "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", United States, **Public Productivity & Management**, Vol. 14 núm. 3, 1991, p. 230

<sup>94</sup> Drucker, Peter. **Su Visión sobre: la Administración, la Organización Basada en la Información, la Economía y la Sociedad**. Santa fé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995), p.p. 21-22

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 30