

El Management de la Interdependencia Global

***Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la
Era de la Globalización***

*** Omar Guerrero**

* Profesor de carrera en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro Nacional del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública. Investigador Nacional Nivel III.

E-mail omarg@servidor.unam.mx.

El Management de la Interdependencia Global

Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización

RESUMEN

Se presenta la explicación de la forma como se transforma el concepto de management del sector privado al público y en este, como en los últimos años las agencias internacionales han tratado de impulsar la Nueva Gestión Pública, como un modelo prototipo de los Estados modernos que entran en la órbita de la globalización.

Es un trabajo que relaciona las nuevas líneas de la administración pública y la nueva economía y demuestra como el discurso del neoliberalismo debe acompañarse de la predicción de un nuevo Estado que atienda a la manera de la empresa privada, las demandas, ya no de los ciudadanos, sino de los clientes.

Propone el autor que a fin de evitar equívocos y ser más fieles al desarrollo de la teoría administrativa hablar de manejo público y no de management público.

PALABRAS CLAVES

- | | | |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------|
| - Gerencia Publica | - Nueva Gerencia Pública | - Administración Pública |
| - Latinoamérica | - Ciencia de la Administración | - Management Público |
| - Globalización | - Nueva Economía | |

The «Management» of Global Interdependency

A Standard Model of Public Management in the Globalization Era

ABSTRACT

In this article, the author present the way how the concept of management has been transformed from the public to the private sector and international agencies—in this year as well as in the last years—have tried to impel the New Public Management, as a prototype model of the modern states which become part of the globalization orbit.

This is an article which relates the new lines in public administration and the with the new economics and also show how the neo-liberalism discourse should be accompanied by the stating of a new state which—working like a private enterprise—take care of the demands of its clients (no more citizens).

The author propose, in order to avoid misunderstandings and to be more faithful to the development of the administrative theory, to talk about the public administration and not about public management.

KEY WORDS

- | | | |
|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| - Public Management | - New Public Management | - Public Administration |
| - Latin America | - Administration Science | - Pubic Management |
| - Globalization | - New Economics | |

Original recibido: Julio/00. Aprobado: Agosto/00

El Management de la Interdependencia Global

Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización

Introducción

Alexis de Tocqueville cuenta que en 1789 los franceses se empeñaron en cortar en dos partes su destino, separando de tal modo su pasado y su presente, interponiendo entre ellos un abismo. De esta forma, haciendo explícito lo que quería ser en el futuro, se cuidaron de desincorporar todo lo que significara una parte del pasado, y procuraron hacerse irreconocibles para encarar un futuro que les esperaba. Pero fracasaron en su empeño, sobre todo en la medida en que ellos lo confiaron en su éxito (Tocqueville, 1892:1).

Hoy en día la historia parece repetirse, pero a escala mundial, y los innovadores desean enterrar todo lo que representa al Estado nacional e intentan transfigurar al mundo bajo la fórmula de la globalización. Pero como los franceses del pasado, pueden también fracasar.

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

La punta de lanza de la ofensiva globalización es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe, a través del cual todos los paisanos, independientemente de su nación de origen, de cultura y de educación,

pueden reconocer las mercancías administrativas globales y las puedan consumir. Para hacer fluir el nuevo léxico ya existe un idioma planetario, el inglés, que sirve como medio de intercomunicación planetaria. Existe una red comercial mundial encabezada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para agilizar el intercambio mercantil, y ya han sido implantados los elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales, merced al control de la deuda pública externa que ejercen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

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

Lo novedoso del modelo es que substituye a la versión «tradicional» de la administración pública nacional, ya vetusta y propia de ese emisario del pasado que se llama Estado- nación. El modelo gerencial constituye, como lo ha calificado acertadamente un politólogo, el «**management** de la interdependencia global» (Orozco, 1997:193) pues personifica una pieza ajustable a las realidades de

cada país para compatibilizarlos con el conjunto global. Es una refacción universal que se puede poner, y una vez gastada, reemplazarse por otra pieza idéntica para que el mundo global siga su marcha.

Muchas palabras forman ese léxico, pero aquí comenzamos por tratar sólo a algunas de ellas, donde la más relevante es la voz globalización. Como lo ha explicado ese mismo politólogo, este vocablo, tal como ha sido expuesto por los voceros del Banco Mundial y de la OCDE, sugiere grandes novedades cuando debajo de sus presupuestos subyace un mero reciclaje de añosas categorías hegemónicas reformuladas a la luz del neoliberalismo, así como la democracia propietaria de los estadounidenses y la tecnología cibernética, que le han conferido un carácter «apabullante e incuestionable» (Ib: 190). Con la globalización arribaron nuevas categorías, tales como el mercado, la bolsa de valores y la asamblea de accionistas, que acentúan la mercantilización del proyecto político.

La globalización ha traído consigo la universalización mitológica del mercado que homologa inusitadamente las condiciones económicas y sociales en el seno de la aldea mundial, elevada a la condición de artículo de fe. Inexorablemente, bajo la teología macroeconómica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el complejo financiero global impone a los gobiernos nacionales - para la «recuperación» de su mercado - el requisito del control de la inflación, de los deficitarios y de la deuda, con miras evitar los movimientos desestabilizadores del

capital (lb: 193). Es de tal modo cómo se fijan las nuevas reglas del juego que han sido hurtadas a la voluntad de los gobiernos nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hasta aquí hemos hablado de gerencia pública cuando nos referimos al vocablo inglés **public management**, porque meditamos que esta puede ser una traducción aceptable, si bien resulta pertinente señalar que convocamos un galicismo para denotar una voz inglesa. Esta opción tiene como fundamento un uso

aceptado, pero no consensual de ningún modo, motivo por el cual existen otras versiones al español de **public management** como *gestión pública*, como *dirección pública*, o simplemente como *management público* sin traducción de su primera parte. Esta situación asemeja, en nuestro entender, un efecto similar al de la Torre de Babel donde los interlocutores dejaron súbitamente de entenderse.

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

Por principio es importante destacar que el término referido tiene antecedentes dignos de mención. Como muestra ofrecemos un conspicuo botón, donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública: «la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos» (...) «la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos (lb. 193).

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 (Taylor, 1928). A esta siguió una segunda edición de 1959, titulada Principios del Manejo Científico del trabajo (Taylor 1956).

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?*, que se trasladó de la siguiente forma: ¿Cómo manejar al gerente? (México, Edit. Lasser Press. 1978). De igual modo, el libro *Rosources 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.

El título de este artículo fue inspirado por mi colega y amigo José Luis Orozco,

cuyo trabajo es aquí citado, y que me brindó además nuevas ideas y fructuosos conceptos para enriquecer mi punto de vista sobre el *manejo de la interdependencia global*.

II. Globalización: Tensiones entre la Política y La Economía

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

Hacia 1968 se comenzaron a observar los primeros atisbos de la globalización económica y de sus efectos en el manejo de los negocios privados. Desde entonces ya se advertía con alguna claridad cómo la «reprivatización», siendo todavía una doctrina herética, más no una práctica herética, estaba engendrando dos organismos paradigmáticos de alcance planetario personificados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, santas sedes de la tecnología neoliberal. El Banco Mundial, que había sido fundado por los gobiernos, ya era autónomo y tenía un carácter autofinanciado a través de la venta de sus valores en los mercados de capital. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, otra reprivatización internacional conspicua, había desarrollado el sistema monetario y crediticio que la economía mundial requería para la creación y manejo del dinero y del crédito, funcionando más allá del concepto de soberanía nacional (Drucker, 1969: 259).

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

cos, así como sobre control de cambios y la estabilización monetaria (Shorpe, 1970: 406).

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

También en ese año de 1968 se propuso que el gobierno asumiera ciertos mecanismos administrativos de la empresa privada, por los cuales las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, de modo tal que la persona que toma las decisiones sea diverso de quién actúa. El objeto de tal medida orgánica y funcional se orientó a viabilizar que la gerencia superior se concentrara en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo. (Drucker, 252). Esto mismo se aplicaría al gobierno como tomador de decisiones, haciendo que las instituciones que integran a la sociedad se conviertan en entes activos; es decir, serían instituciones no gubernamentales preparadas para la actuación, constituirían corporaciones diseñadas para la operación.

Para denominar tal fenómeno Peter Drucker tuvo una nota feliz, hoy en día en boga: «esa política podría llamarse 'reprivatización'». Las tareas que afluían al gobierno en el siglo pasado (siglo XIX), porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no podía desempeñarlas, serían turnadas a las

nuevas instituciones no-gubernamentales, que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años» (Ib). El cambio más pujante que provino de la emergencia histórica de la globalización económica y la reprivatización, fue que una vez restringido en su papel activo, el gobierno sería concebido desde una óptica muy distinta a la entonces vigente: dejaría de ser *la* institución para convertirse a través de la reprivatización, en *una* institución más, aunque de rango central y la superior (Ib).

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

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

singularidad del nacionalismo ni el sentimiento de pertenencia a una *polis* propia, diversa a las demás, la estrategia de la economía neoclásica consiste en desplazar al Estado desde sus quicios políticos para, desnaturalizándolo, convertirlo en una agencia *economizada* que debe obrar como garante de la globalización.

III. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL «MANAGEMENT» PÚBLICO

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

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

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

Peter Drucker acuñó un concepto de reprivatización diverso a la postrer noción de privatización, pues en contraste con esta última, que está ceñida en la economía neoclásica, la reprivatización contemplaba facetas no económicas y evocaba épocas cuando el pivote de la sociedad era

la familia. En efecto, Drucker era de la idea que se limitara a la empresa mercantil al ejercicio de las tareas que le son inherentes, extendiéndose al concepto de reprivatización hacia otras instituciones no-gubernamentales, principalmente el hospital y la universidad, que desempeñan labores no-económicas. Incluso Drucker insistió en que no se trataba de debilitar al Estado, sino establecer un gobierno vigoroso, y no visualizaba un regreso al *laissez faire* donde la economía trabaja sola, pues «la esfera económica no puede ni se podrá considerar fuera del dominio público» (Ib). Tal fue el motivo por lo cual, casi dos décadas después, ese conspicuo profesor en gerencia de negocios reivindicará el término «privatización» para sí, recordando que él lo acuñó, al mismo tiempo que extendió una reclamación por habersele restringido meramente a las empresas privadas (Ib: 260).

Actualmente los modelos del manejo privado se están implementando en administraciones públicas de tal modo privatizadas. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Estas organizaciones constituyen foros homologadores donde se ha engendrado un arquetipo gerencial privado cuyo rasgo esencial es su globalidad y su aplicabilidad con alcance planetario. Allí, igualmente, se ha procreado un prototipo de «ciudadano» global que al tenor de la economía de mercado mundial

funge como receptor de los bienes y servicios planetarios. Este prototipo es el cliente global.

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

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

estas últimas agencias sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

Estas prédicas neoliberales tuvieron sustento un primer diagnóstico sobre el estado y el funcionamiento de la administración pública, realizado en 1986, cuyas conclusiones fueron demoledoras: según el comité de Cooperación Técnica de la OCDE, los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes llamados tutelares, como la educación y la salud, así como la garantía de recursos proporcionados por el llamado Estado providencia. El problema central identificado consistió en cómo financiar ese enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público (Drucker, 1986: 145). De hecho, tales erogaciones no correspondían a la idea esencial de un gobierno «normal», pues hasta la época de la Primera Guerra Mundial las atribuciones de los poderes públicos consistieron en el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance. La «anormal» expansión del gobierno ocurrió cuando esos poderes emprendieron nuevos proyectos relativos a educación y salud para la nación entera, así como programas en gran escala de infraestructura y de apoyo a la industria.

Las tendencias globalizadoras enunciadas en 1987 fueron refrendadas diez años después, pero los nuevos datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más desoladoras. El **Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997** del Banco Mundial -que versó sobre el Estado- observó a un Estado en ruina, con sus instituciones en quiebra. Fue de tal modo

que estos acontecimientos registrados en la economía mundial estimularon el replanteamiento de su papel, así como «qué puede hacer, qué no puede hacer y cómo lo debe hacer» (Organización de Cooperación en Desarrollo Económico, 1991: 44). Los expertos del Banco razonaron que durante la segunda década de 1990 quedaron demostradas las ventajas y las desventajas fue el mejoramiento en materia de educación y de salud, ayudándose a reducir la desigualdad social. Sin embargo, a pesar de semejantes éxitos, la organización y las funciones del Estado han decretado una situación de esclerosis tal, que probablemente lo inhabiliten para adaptarse a las exigencias crecientes de una economía en proceso de globalización.

Hacia mediados de 1990 ya se había encendido un intenso debate en numerosos países sobre la reforma del Estado, que había derivado en preguntas fundamentales sobre el papel debido a que sus funciones son un reflejo de los anhelos de la colectividad. Esto entraña responsabilidades estatales definidas por la Constitución de cada país, así como por necesidades externas, y las capacidades y opciones interiores. De todo esto «surge la pregunta de por qué el Estado hace ciertas cosas, y si esas cosas no podrían hacerse más eficazmente de otra manera» (Banco Mundial, 1997:1). Fue de tal modo que la OCDE redescubrió añejas ideas nacidas desde la época de Frederick Taylor menos eficiente que el sector privado, «y que debía adoptar un estilo de gestión más cercano al de las empresas» (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, 1997: 59). Sobre este último

punto debemos abonar la opinión de uno de los autores con gerencia privada, para el cual no existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas son superiores a las organizaciones públicas, sino declaraciones infundadas. Se trata de Herbert Simon (Ib).

Sin mencionar a la empresa privada como modelo ideal del gobierno, el Banco Mundial se lisonjea de que actualmente existe una tendencia a favor de establecer organismos públicos diseñados con base en fines específicos y fundamentados en criterios concretos de desempeño, dotados con objetivos claros y con mayor responsabilidad en función de los productos o de los resultados. En este punto la institución bancaria no tiene empacho en alabar que en «entre las naciones de alto ingreso el ejemplo más impresionante en este sentido es Nueva Zelanda, que ha desarticulado sus grandes ministerios con funciones múltiples y creado numerosas unidades orientadas a objetivos específicos, cuyos directivos tienen contratos a plaza fija y basados en los resultados pero gozan de autoridad para contratar y despedir al personal así como para realizar negociaciones colectivas» (Simon, 1998).

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

A pesar de que cada país han respondido al desafío de la planetización de diferente

forma, y de que no hay un método ideal en materia de manejo público, existen tendencias comunes en la reforma del Estado. Destacan las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y que han sido adoptadas por la administración pública, cuyo designio es realizar un cambio fundamental que transformar la conducta y las actitudes de los servidores públicos. En la reforma de los servicios públicos descuellan particularmente una mayor atención sobre los resultados por cuanto eficiencia, eficacia y calidad del servicio, así como el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas, por una gerencia pública descentralizada (Banco Mundial: 13).

En la era de globalizadora, la privatización ha dictado que para cumplir con sus nuevas funciones, la administración pública se diversificó por medio de la creación de organismos cuasi-administrativos que pueden ser parte del Estado, o no serlo. Igualmente, delegó el ejercicio de algunas funciones administrativas en las autoridades locales y regionales, para garantizar una prestación de servicios adoptada a las condiciones municipales (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1991: 50). Pero el centro de las reformas consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes.

La receptividad de la administración pública tiene incluso un matriz de alta civilidad, pues a través de ella se puede observar el traslado del proceso político al terreno propiamente administrativo. Según la OCDE, la definición de objetivos

de la administración pública suele ser opaca, de modo que cuando se le solicita que incremente su receptividad se enfrenta varios dilemas: fijar la distribución de los costos y los beneficios que están ligados a su intervención o conceptuar a la receptividad en función de las necesidades de la clientela. Tal es el motivo por el cual, desde 1987, su Comité de Cooperación Técnica formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de administración pública y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: «la receptividad exige un nuevo estilo administrativo, el de la *gestión pública*» (Ib: 49).

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

El estilo gerencial que propone la OCDE consiste en que la administración pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre

management y **policy**. Hacia la misma época se desarrolló paralelamente una identificación temprana del **management** público bajo sus nuevas formas, que se debe a Aaron Wildawsky, quien mediados de la década de 1980 apareció la emergencia de cursos universitarios sobre contabilidad pública y finanzas, así como un temario académico relacionado con el dinero, el capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público. Entonces Wildawsky intuyó que el nacimiento de este temario estaba mejor rotulado por la voz **management**, que por la palabra administración pública (Ib: 54).

La receptividad del manejo público tiene una influencia triple sobre la distribución de los costos y los beneficios. En primer lugar, influye en la distribución del producto porque el proceso gerencial normal favorece a determinados clientes a expensas de otros. El manejo receptivo es aquél que contempla la capacidad que tiene cada cliente para afrontar el proceso gerencial, y facilitar su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar. En segundo lugar, la mayor receptividad puede implicar un aumento en el costo de los procesos gerenciales, de modo que el aumento debe ser financiado por medio de impuestos o por otro tipo de pago. En tercer lugar, la receptividad puede modificar el equilibrio que el manejo público ha establecido entre **policies** opuestas que están dirigidas a los mismos clientes. en este caso se hace preciso una regulación por medio de decisiones políticas, más que de actos manejariales (Wildawsky, 1985: 32).

El Comité Técnico de la OCDE advirtió que el introducir la receptividad manejarial en la administración pública puede ir, inclusive, contra los principios del derecho y de la ética jurídica que han constituido el fundamento del proceso administrativo hasta el momento. La receptividad constituye una medida muy delicada, la cual, para surtir los efectos favorables que ofrece, requiere que los gobernantes comprendan realmente cómo labora el manejo público. Debido a los campos emergentes de intervención pública, tales como el ajuste estructural del Estado en la globalización, reclama que las **policies** sean hechas de un modo más elaborado, y que estén mejor coordinadas con miras a mejorar cooperación con los clientes. Por esta razón, aquella congregación de expertos en comercio y finanzas no tiene empacho en señalar que la receptividad puede ser una de las más perspectivas interesantes para el estudio de estos temas (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico: 57).

Ante los nuevos escenarios signados por la globalización, la receptividad constituye un reto para las prácticas administrativas y políticas hasta hoy en día vigentes. En las administraciones públicas de muchos países, las actitudes y la conducta de los servidores públicos, estando determinados principalmente por factores sociales, lo están de un modo principal por la organización y los procesos de la propia administración (Ib: 59). Es más, la mayor parte de dichos procesos están orientados hacia el interior, de modo que muchos funcionarios deben ocuparse principalmente de problemas internos de

la administración pública. Inclusive la demanda de transparencia hecha por los clientes está subordinada al principio de confidencialidad que impera en el proceso administrativo. En contraste con tales prácticas, el estilo manejarial reclama que la receptividad esté basada la orientación del trabajo administrativo hacia el exterior, es decir, hacia los clientes. pero como los servidores públicos han sido formados profesionalmente para mirar hacia los intestinos de la administración pública, no hacia su exterioridad, una propuesta esencial consiste en que los asuntos gerenciales se separen de la política para hacer que la receptividad se desplace desde el diseño de **policy**, hacia su aplicación. Esta es la primera lección que deben aprender los servidores públicos, cuya iniciación estará centrada en la acción operativa, no en los asuntos políticos, pues ellos, como la administración donde trabajan, deben estar al servicio de clientes que principalmente son empresarios privados exigentes.

El primer tema de la lección propuesta por la OCDE es la siguiente:

«La mayoría de las intervenciones administrativas se basan en una teoría racional, derivada casi siempre de las ciencias humanas, y según la cual todo problema puede ser comprendido y analizado y dar origen, después a la redacción de textos legales y a la definición competente de la acción administrativa, incluso antes de que comience»;

«Es posible que la administración asocie la noción de receptividad con el tipo de

razonamiento que caracteriza al sector privado y, de hecho, una parte nada desdenable de las reformas administrativas actuales toman por modelo dicho sector. La receptividad puede compararse sobre todo con esa disciplina de las ciencias de la gestión que es el 'marketing'» (Ib:60).

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

Por tal motivo, «si la receptividad está ligada a la filosofía de la gestión no encontrará partidarios en una administración

dominada para una tradición de pensamiento jurídico y económico, en la que son pocos los individuos con formación en la gestión» (Ib:60). Al tenor de estas ideas, no hay que adoptar el modelo manejarial a la administración pública, sino la administración pública al modelo manejarial, toda vez que sería mejor que ni abogados, ni economistas -que no sean neoliberales- laboraren en el gobierno, tal como lo había propuesto hace más de siglo y medio Henri de Saint-Simon como un rechazo de los primeros (Ib).

IV. MODELO ESTÁNDAR DE «MANAGEMENT» PÚBLICO GLOBAL

El Estado globalizado del planeta, reproducido como clon por doquier bajo las prédicas de los organismos económicos internacionales, implanta como su emanación a un modelo único de manejo público estándar para todos los países sin detenerse en peculiaridades, distinciones ni diversidades. «Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

«Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio; «La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones; «La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la

prestación directa de servicios y de una reglamentación directa para el Estado, susceptibles a conducir a resultados más eficaces; «Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente para el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran» (Saint-Simon, 1975).

1. El Manejo por Resultados

un manejo diseñado de tal modo permitirá que el gobierno se adapte a los cambios globales en forma automática, flexible y económica. Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados, es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los manejadores dediquen más tiempo a los resultados, otorgándoseles más agilidad y autonomía en el uso de esos recursos, sean recursos financieros o recursos humanos -en todo caso para esta visión el ser humano es un recurso. El incremento de autonomía comparte espacios con el fortalecimiento de la responsabilidad en la gerencia de resultados. Esta gerencia entraña el uso de distintas fórmulas con contractuales que definen a los niveles de financiamiento globales, calculados ocasionalmente a plazos de varios años. Brevemente hablando, el manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas establecidos, y supone la confección de indicadores que facilita la supervisión, el conocimiento y la

evaluación de los logros en término de los resultados (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico: 37).

La OCDE se ha lisonjeado de que por medio del manejo por resultados se establece una estrategia de esfuerzo dirigido a dejar actuar a los gerentes, y paralelamente, forzarlos a actuar. La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de los fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifiquen la calidad esperable del usuario, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación.

Una gerencia orientada al cliente requiere que los productos y servicios que emanan de su actividad sean competitivos en el mercado, pues, aunque el establecimiento de la competencia no siempre ha sido posible ni oportuna, las reglas del mercado han sido positivas en los países donde se implantaron. En efecto, los expertos de la OCDE infieren que la introducción de la competencia en sector público fomenta el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, así como de su nivel eficiencia y la reducción de los costos. E insisten en que, «desde esta perspectiva, la adopción de armas mercantiles y la privatización constituyen importantes posibilidades y actuación» (Drucker, 1954).

El éxito de la implantación de los mecanismos de mercado en los procesos

de gobierno es tal, que deben ser adoptados por un mayor número de los países del mundo. Medidas inspiradas en esos mecanismos, tales como la facturación a los usuarios, los mercados internos y la contratación por fuera (**contracting out**), facilitaron la reducción de gastos y la obtención de mayor eficiencia. A estas bondades se debe sumar el logro de una relación equitativa entre la calidad del servicio y su costo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo: 40). De hecho, la demanda de los servicios se emergió a través de las reglas del mercado, ha constituido el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público de tal modo endoprivatizado, (Ib: 41) y contribuido a la consecución del objetivo de medir adecuadamente los rendimientos del Estado.

La gerencia global diseñada con base en la orientación al cliente, que está sumergida en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios, personifica un manejo público desregulado, pues una gestión racional de la normatividad entraña un objetivo muy importante de la actividad gubernamental. En efecto, los esfuerzos realizados por los países de la OCDE para aminorar el volumen de las normas, así como mejorar su calidad, ha derivado en la supresión de reglamentos anticuados, o que habían sido rebasados por la realidad, o que dificultaban el ejercicio de las funciones administrativas (Guerrero, 1999: 45). Paralelamente, la internacionalización ha reforzado estas reformas por la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación.

La promoción de un modelo estándar de implementación para el consumo de los países subdesarrollados ha derivado en algunos tipos de manejo que supuestamente tienen fuentes diversas, pero que sus lazos filiales son muy estrechos. Laurence Lynn cree que existe un modelo único inherente a la globalización, aunque ha sido bautizado de manera diversa como «paradigma post-burocrático», «gobierno empresarial» y «nuevo manejo público» (**new public management**) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo: 41). El paradigma post-burocrático se debe a Michael Barzelay (Lynn: vol I), en tanto que el concepto de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler (Barzelay, 1992). El nuevo manejo público es el más representativo de la globalización y consiste en el prototipo de estandarización señalado.

2. El Nuevo Manejo Público

La globalización económica es la madre del neomanejo público, que ha sido observado bajo una apreciación unidimensional de la historia reciente y que asimila a la planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía neoclásica. El nuevo manejo público consiste en un modelo de implementación privada de lo público que ha sido manufacturado con la materia prima de esa económica neoclásica, y que entraña una propuesta transdisciplinaria orientada a colonizar a la administración pública. Ese neomanejo es un reflejo de la globalización cuyo objeto es la de estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo,

tomando como base la experiencia vivida en el Reino Unido y Australia, así como Canadá y los Estados Unidos, pero cuyo arquetipo es Nueva Zelanda.

Para hacer factibles sus designios, esta cruzada transdisciplinaria es construida con materiales provenientes de la subcultura neoliberal anglosajona y movilizada a través de un discurso que fluye en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El nuevo manejo público es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés para la cual muchos países aún no desarrollan las traducciones adecuadas, ni tampoco fórmulas de recepción y adaptación crítica. Se trata de una transculturación que está obrando todavía sin adaptaciones, sino como una mera adopción que es asumida sin ajustes, y no contempla acodicionamientos idiomáticos a la realidad vigente del país receptor (Osborne, 1994).

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

La economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público que se puede traficar a través de las

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

La nueva religión manejarial tiene una catedral de donde emana la estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones -fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (**Public Management Committee**)- refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como un amplio repertorio de potenciales consumidores de países ajenos a la misma. La OCDE aspira a sembrar sus técnicas gerenciales privadas en un universo indiferenciado, independientemente de la naturaleza política de cada nación (Meneguzzo, 1998: 142). Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Thomas Peters y David Waterman sobre la

excelencia de las empresas de negocios (Mathiasen, 1997: 1).

Bajo la nueva etapa post-burocrática ocurre un fenómeno de post-modernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo, cuyo carácter es la discontinuidad histórica, y la internacionalización de las élites administrativas, de las reformas, de la **praxis** y de la política. El Estado post-moderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de los regímenes socialistas de Europa (Peters, 1982). Una vez arrasada la burocracia nacional en estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir al estatismo empresarial que sobrevive en los regímenes capitalistas porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. El contraste con la visión del nacionalismo sobre un movimiento de capitales sin patria a través de fronteras permeables al libre paso del dinero circulante.

El modelo manejarial estándar así narrado es de carne y hueso, por decirlo de algún modo, y existe un país donde se ha personificado plenamente: Nueva Zelanda. El modelo exalta la utilidad del manejo por resultados y ha sido ese país su implantador incondicional, pues su administración descansa en aquellas herramientas que vinculan las grandes funciones del gobierno, con las metas operacionales y sus resultados (Lynn: 6). Allí se han establecido «áreas estratégicas de resultados» que se reflejan en «áreas claves de resultados» de los departamentos administrativos y de sus agencias, que

de tal modo sirven de sustento al compromiso de desempeño establecido entre el ministro y los titulares de cada uno de esos departamentos. Este compromiso está vinculado con los acuerdos de adquisiciones que cubren la provisión de los bienes y servicios.

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

La corporativización es un concepto clave que significa, en el seno de esa administración, que sus departamentos operan como unidades con autonomía, de manera similar a la empresa privada, y que dedican su trabajo a la producción de bienes y servicios tales como la generación de energía eléctrica, el servicio postal y la producción forestal. Su operación bajo la modalidad de negocio tanto permanezcan como propiedad del gobierno. El concepto de corporativización entraña la existencia de dividendos por

los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, este estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de bienes y servicios.

V. LA COSMOPOLÍTICA

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

1. Límites de Aplicabilidad Planetaria del Nuevo Manejo Público

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