

# El “Management” Público: una Torre de Babel

Omar Guerrero Orozco

*Universidad Nacional Autónoma de México*

*La palabra management es probablemente una de las más difíciles de todas. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más que para referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad.*

*John Pffifner, Public Administration, 1946.*

**Resumen:** A través de este ensayo, el autor argumenta los cambios que le han ocurrido a la palabra *management*, que se ha traducido de diversas maneras a lo largo del tiempo, y cuyos significados en la administración pública han tomado diversos matices. La argumentación también se enmarca dentro de la discusión de la privatización de lo público, es decir, el cambio de esencia de la administración pública. Con el apoyo de autores como Fayol, Paramés, Taylor, Bonin, Osborne y Gaebler, se construye esta posición teórica que seguramente ayudará a aclarar aún más el debate donde actúa el gobierno y la administración pública.

**Abstract:** *The main purpose of this essay is to build up a theoretical perspective concerning to the word management and the different meanings that this concept has taken into public administration sector. On the basis of scholars as Fayol, Paramés, Taylor, Bonin, Osborne and Gaebler, the author explains the major meaning transformations, and set up a statement to clarify the actual debate of government and public administration performance, underlining the difference between public and private sector*

## Introducción

A mediados de 1998, en Santiago de Chile, intervine en un seminario internacional donde escuché decir a un ponente, palabras más, palabras menos, que “se debe dejar de usar administración, en su sentido latino, y emplear más bien gerencia por su significado flexible y ágil”. La expresión, externada con cierto desdén, refleja con nitidez dos problemas: en primer lugar, la simplicidad como un problema complejo se pretende resolver con un llano reemplazo de palabras, además de que se plantea una antinomia. En segundo lugar, trasluce la ignorancia semántica,

conceptual y etimológica de los vocablos: en todo caso, gerencia, como administración, proviene del latín.

Este artículo tiene como propósito tratar el problema fundamental que entraña el uso y abuso del concepto de *management*. Desde ahora debemos explicar que dejamos esa voz en su natal idioma inglés, para así discutir sus traducciones, adopciones, adaptaciones, tergiversaciones y falsificaciones en otras lenguas.

El que lo titulemos como “El *management* Público: una Torre de Babel”, obedece al afán de aportar en la transparencia conceptual de esa voz, concepto e idea, ante términos asociados a ella, y contribuir a disipar la confusión creciente por el arbitrio y discreción, así como el libertinaje y capricho, que acompañan a sus traducciones a lenguas diversas como el inglés, principalmente el español. Haciendo eco de Confucio, que se inclinaba por la relación exacta entre el nombre y la cosa, pugnemos por la fidelidad entre el lenguaje y el concepto a través de su significado genuino.

Deseo expresar mi gratitud al Dr. Gildardo Campero, estimable maestro y amigo, por haberme beneficiado con fecundos diálogos y por compartir con mi persona valiosos materiales, que he consignado con un asterisco en las fuentes documentales de este trabajo.

### **El concepto de *management***

Dentro del estudio de las organizaciones sociales, y en particular en la administración pública, suele ocurrir que una voz alcance tal sonoridad, impacto y trascendencia, y comienza a ser utilizada de una manera que la hace perder su significado, y avasallada por la polivalencia, perder definición y utilidad científica. Tal ha sido el destino de palabras como modernización o sistema, por citar dos casos conspicuos de un uso anárquico y desbordado.

Toca turno al vocablo *management*, que hoy en día asociada con la voz pública, está significando tantas cosas que tiende a perderse en la bruma de la confusión.

### **Origen del término**

En el siglo XVIII, la voz *management*, también usada como *managery*, ya había madurado hacia su connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), luego se convirtió en un sinónimo de

administración. (Littleton, 1723) Hacia finales de siglo, *management* se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos (Baretti, 1786: 247). De manera similar, a mediados de la centuria, en francés era sinónimo de *gouverner* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur* (Boyer, 1756: 358). En tanto en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración.

En ese tiempo *management* se equiparaba con *ménagement*, que proviene de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI, que proviene de la voz latina *manere* (cuidado de la casa), pero sus fuentes son diversas (Paramés, 1974: 65-66). Tiene más cercanía con el vocablo *meniement*, que como *management* que 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 Molière.

La voz *management* ha sido usada en la cultura administrativa anglosajona de 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. En efecto, Andrew (Dunsire, 1973: 1-17) ha encontrado en el Reino Unido diez usos del término administración, que incluye a personajes conspicuos como John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham y Henry Taylor. Esa voz, ahora algo menospreciada en aquel país, ya se usaba desde el siglo XIV como *admynistracioun*, en tanto que Mill la empleó cuando trató sobre las diferencias entre la administración de justicia y la propia de las localidades; Smith, por su parte, la utilizaba para referirse al manejo de los territorios y los impuestos. Bentham, finalmente, la dividió en administración aneréstica en su significado común y administración erística o contenciosa.

El *management* fue definido primigeniamente fuera del Reino Unido y hasta ya entrado el siglo XX. El mérito se acreda al ingeniero estadounidense Frederick Taylor, quien en 1911 publicó sus *The Principles of Cientific management* (*Principios del manejo científico*) (Taylor, 1928) y fundó el movimiento del *management* científico (Mescon, *et al.*, 1977: 38). La voz, empero, Taylor ya la

había utilizado en el ensayo *Shop management* publicado en 1903 (Urwick y Brech, 1970).

En el Reino Unido es posible que ese concepto haya sido empleado originalmente por Oliver Sheldon en su obra *Philosophy of management* (*La filosofía del management*), publicada en 1923 (Sheldon, 1986). Otro pensador importante, Lyndall Urwick, continuó dentro de la tradición británica a favor de la voz administración para titular su obra *Elements of Administration* (Elementos de la Administración Pública –1942–) (Urwick, 1974). Hay que enfatizar que la trascendencia que tuvo Taylor en y fuera de los Estados Unidos, incluyendo Francia, Iberoamérica y la Unión Soviética, fue desconocida en el Reino Unido donde no tuvo discípulos. Esto explica, al menos parcialmente, la ausencia del taylorismo allí y del predominio de la voz administración.

En ese país la teoría de la administración pública tendió a relacionarse gradualmente tanto con las concepciones europeas continentales, como con las angloamericanas. El padre de la disciplina en ese país, W.H. Moreland (1921: 414), trataba desde 1921 con categorías tales como política, *policy* y administración pública, pero no la de *management*. Tampoco otros conspicuos practicantes y académicos como Lord Haldane, Graham Wallas y William Beveridge lo usaron, pues como genuinos representantes de la era que corre entre 1900 y 1939, ellos prefirieron la voz *administración*.

En Francia, Henri Fayol (1931) en consonancia con la tradición francesa, en 1916 tituló a su libro *Administration Industriale et Générale* (*Administración industrial y general*). Cuando la obra fue traducida al inglés en 1929, la voz administración fue sustituida por *management*, correspondiendo hacer esta labor al International *management* Institute. Fayol siempre utilizó la voz administración, tal como es patente en trabajos anteriores y posteriores a la obra señalada, toda vez que fue la cabeza del Centro de Estudios Administrativos desde 1919 (Urwick y Brech, 1970).

Tal como es perceptible, las líneas semánticas establecidas entre las voces *management* y administración, en inglés y francés, desde el surgimiento del taylorismo, han sido de sinonimia. Pero hay otros vocablos que suelen usarse también como sinónimos de *management*. Nos referimos a dirección, gerencia, ejecución y gestión.

### *Afinidades semánticas del management*

Esta sinonimia ha sido discutida desde tiempo atrás, pues el proceso, organización y efectos de la acción de los gobiernos ha ido asimilando tales palabras como sinónimos, aunque la mayor proximidad es la habida entre administración y *management*, y más recientemente, *management* con dirección y gestión (Paramés, 1974: 57). Para un autor “la palabra *management* es probablemente una de las más difíciles de todas. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más que referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad”(Pffifner, 1946: 28). Estas reservas semánticas, externadas en 1946, han sido fieles compañeras de los estudiosos del tema. Todavía en 1994, al norte de la frontera estadounidense, un autor franco-canadiense aseguró que la confusión entre los términos gestión, administración y *management* seguía siendo un problema muy delicado (Paranteau, 1994: 3).

En el campo de los negocios privados, la situación no ha sido diferente y a través de un artículo referente a la “jungla managerial”, un pensador criticaba con severidad el papel centrífugo de las corrientes del pensamiento y la notoria confusión entre *management* y organización (Koontz, 1964: 9-17).

Quizá estas dificultades conceptuales e idiomáticas hicieron que Luther Gulick (1973: 3-45) al tratar la labor del ejecutivo en 1937, no buscara la respuesta en las voces administration ni *management*, sino en el POSDCORB. ¿Por qué? “Porque ‘administración’ y ‘management’ han perdido todo su contenido”

### *Management en administración pública*

La categoría *management* es una adopción en administración pública dentro de los Estados Unidos y de aquí se ha difundido por todo el planeta. Esta adopción, al mismo tiempo, ha constituido un proceso de adaptación en sentido de lo público, pues no fue conceptuada primigeniamente dentro del emergente estudio de aquella administración. La adopción y adaptación del *management* comprendió a la implementación de los negocios públicos, tal como es observable en el Informe Roosevelt (*Report of the President's Committee on Administrative Management*, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

*Management* fue utilizado como una alternativa conceptual a la tradición jurídica representada por Woodrow Wilson (1887), Frank Goodnow(1900) y William Willoughby (1927), quienes fundados en la tradición europea, empleaban la categoría administración. En efecto, tal como se puede observar en sus obras, dichos pensadores estadounidenses no usaron la voz *management* o lo hicieron en forma muy secundaria.

El progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White (1926: VII-VIII), autor del primer texto en la materia. En efecto, en su obra *Introduction to the Study of Public Administration* (*Introducción al estudio de la administración pública*), White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que ella debe descansar más en el *management*, que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.

Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del *management* como proceso interior en la administración pública.

Inspirado en Oliver Sheldon (1986) de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del *management* como una profesión, White (1926: 2) definió a la “administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”. White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase *managerial*, pues ella refiere la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, tales como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen *management* se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dentro de esta tradición, el desarrollo del *management* tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo (1967: 2) quien recordando a Leonard White, definió a la administración pública de dos modos: “(1) la administración pública es la organización y el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; (2) la

administración pública es el arte y la ciencia del *management* aplicado a los asuntos del Estado”.

Desde la época de la obra de Leonard White, el *management* ha estado presente en la mayoría de los grandes pensadores, inclusive en polítólogos tan afamados como Charles Merriam (1940: 130). Él creía que el enfoque managerial, al que propiamente también llamó enfoque procedural, “trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control”. Hacia la década de los cuarenta se desarrollaron los estudios sobre el *management* de los sectores privado y público, incluso con homologaciones, pero sin posibles transferencias de uno hacia el otro. Desde entonces, Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como en otras organizaciones humanas. En su entender, “es claro que el *management* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento” (Merriam, 1940: 130).

En la década señalada había estudiosos que razonaban que el *management* aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal; era necesario un “*management* creativo” a través del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, “el *management* creativo involucra la extensión de la idea de administración, como un proceso educativo de relaciones dentro de la organización administrativa” (Wengert, 1942: 320). El manager debe actuar en el doble nuevo papel de profesor y de aprendiz. El *management* creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador; el *management* no es sugerencia ni manipulación, sino “ingeniería del consenso” como la creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la estructura administrativa.

Desde 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado compenetrada por el managerialismo y la ciencia política. Esto es observable en la obra de Luther Gulick (1973: 60). Él afirmó que “las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo

del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y *management* de servicios –todos ellos juntos son administración pública–”.

De manera similar, Marshall Dimock (1967: 9) argumentaba que la “administración pública incluye los problemas, poderes, organización y métodos del *management* de empleados en la aplicación, la ley y el despecho de las responsabilidades gubernamentales”. Dimock explicó que, cuando hablamos acerca de la administración pública, ello concierne con el *management* pues se refiere a los métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina y despacho, y relaciones públicas. Posteriormente continuó creyendo que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del *management*, pero añadiendo a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *policies* principales están determinadas por el *management*, “pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no concierne al derecho y a la *policy*”(Dimock, 1937: 31-32). Dimock afirmaba que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le concierne solamente la eficiencia.

También Paul Appleby (1949: 6-7) concibió al *management* como un nexo entre *policy* y administración. La función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *policy*. Ella está hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. Appleby explicó que la “administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* (...) ‘*management*’ involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*”.

John Millet (1959: 185) pensaba que la administración concierne con las tres ramas del gobierno, porque todas ellas tienen relación con la administración aunque de diferentes formas. Razonaba que la sustancia 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, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales,

educación, salud pública y otros más; pero “yo podría ir casi infinitamente”. El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entrelazado para la realización de la actividad organizada del gobierno, “a falta de mejor término”, es el “management”.

De acuerdo con Millet (1959: 185), la materia vital de la administración pública está constituida con la sustancia particular del campo de esfuerzo, y esta sustancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de *management*, y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de *management* con características comunes. Él puede ser observado en muchos diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero “existen elementos comunes de un concepto de *management* como la guía de toda la administración pública”. Desde esta perspectiva, el *management* no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional del politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

Dentro de la ciencia de la administración pública el *management* y la administración han constituido un matrimonio bien avenido, pero no carente de confusiones. Habiéndose incorporado a mediados de los años veinte como parte de la definición de administración pública (White, 1926), dos décadas después aún entrañaba cierto grado de ambivalencia que conserva hasta nuestros días. Desde 1946 entrañaba una sinonimia de administración y de ejecución, toda vez que tenía ecos y contra-ecos del *management* industrial. Empero, el *management* no constituye un sinónimo de administración sino un término genérico: “*management* es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros” (Pffifner, 1946: 28).

Los problemas semánticos no fueron clausurados a partir de la atinada intervención de John Pffifner y fue el motivo para que varias décadas después apareciera un trabajo hecho ex profeso para precisar la idea del *management*. En efecto, en 1980, Graham Allison (1988: 283) refrendó la persistencia y aún el crecimiento de los problemas de definición de ese vocablo, que aún se entendía como sinónimo de administración, pero también se confundía con

hechura de *policy* e implementación, e inclusive con liderazgo y con empresariamiento.

El concepto de *management* fue exportado hacia el Reino Unido desde los Estados Unidos. Existe una diferencia central entre ambos países por cuanto al uso de los vocablos *management* y administración; pues “una clara diferencia entre las ideas de administración británicas y estadounidenses, está reflejada en la preferencia que cada país ha dado a su término favorito: la mayoría de los estadounidenses sienten que el término ‘*management*’ es preferible a ‘administración’. Ellos quieren decir que ‘*management*’ es una palabra confiable y dinámica, mientras que ‘administración’ es grosera. ‘*management*’ acentúa el número total de ingredientes involucrados en un trabajo hecho; ‘administración’ sugiere sólo su cargo más elevado” (Dimock, 1978: XVI). Para los británicos *management* significaba manipulación y concentración de la autoridad, en tanto que administración implicaba lo que se estaba ejecutando. *Management* es un concepto impersonal, mientras que administración se refiere a los derechos e iniciativas de otros (Dimock, 1978: XVI).

La noción de *management* fue variando gradualmente en el Reino Unido, de modo que E.N. Gladden (1945: 14) trabajó centralmente el concepto en su definición de administración pública. En su obra más célebre, publicada en 1945, definió a la administración pública “para significar el *management* de los asuntos por cuerpos públicos (...) la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno”. En un libro posterior explicó que “la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o *management* de los asuntos públicos”(Gladden,1966:14).

El *management* continuó siendo abordado por los académicos británicos al comienzo de los setenta. R.G.S. Brown publicó un libro titulado *The Administrative Process in Britain* (*El proceso administrativo en Gran Bretaña*), cuyo capítulo doce titulado “*management*”, trata el *management* con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D. R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983 (Brown y Steel, 1979). Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica

británica, que conserva el concepto de *management* sobre sus fundamentos originales.

La palabra *management* ha constituido un campo de interés no sólo académico, sino de las reformas de la administración pública y del servicio civil, tal como es patente en el célebre Informe Fulton (1965-1968,) y en especial de su Comité de Consultoría en *management*. De acuerdo con este trascendental documento, el *management* consiste “en la formulación y operación de la *policy* de la empresa”, y está integrado por cuatro tareas atribuidas al servicio civil: formulación de *policy* bajo discreción política; establecimiento de la organización para la implementación de *policy*; operación de la organización administrativa; y responsabilidad ante el Parlamento y el público (Brown y Steel, 1979: 295).

Los *managers* son parte del alto servicio civil británico y tienen a su cargo la organización, dirección, planeación de avance del trabajo administrativo, establecimiento de estándares de desempeño y la medida de resultados. Igualmente, revisan los procedimientos y cuantifican diferentes cursos de acción de la administración pública.

También el Comité Fulton desarrolló la categoría de responsabilidad managerial, y al efecto estableció unidades con este carácter dentro de los departamentos administrativos con la finalidad de medir los resultados en función de costos institucionales y aquilar así el desempeño de las responsabilidades individuales. Ambos autores juzgan que en grandes sectores del gobierno no es apropiada la introducción de métodos cuantitativos para la evaluación de desempeño, sino más bien la técnica de “*management* por objetivos”, para incrementar la eficiencia managerial. A través de esta técnica, los integrantes de una unidad administrativa acuerdan el programa de trabajo bajo el mando de su titular, y establecen prioridades y lineamientos. Esta técnica también facilita que cada integrante de la unidad conozca sus responsabilidades y el alcance de su autoridad, pues al efecto se establece un monitoreo continuo de su desempeño (Brown y Steel, 1979: 301).

### ***Management como dirección y como gerencia***

Dentro de la administración pública, así como en los negocios privados, el *management* ha sido frecuentemente traducido como dirección y gerencia en idiomas diferentes al inglés.

#### *Dirección pública*

La palabra dirección es usada en español para hacer referencia al proceso de gobernar, significando mandar, regular y conducir; igualmente, suele ser utilizada como un sinónimo de *management*. Empero, debemos subrayar que esa palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y está más emparentada con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio* (Nurock, s/f: 38). En efecto, inicialmente la voz dirección acompañaba al concepto de gobierno: para Carlos Juan Bonnin (1812: 85), el gobierno significaba “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.

Posteriormente, la voz dirección fue subordinada al concepto de administración y asimilada como una de sus etapas, tal como es visible en la Biblia del proceso administrativo: el POSDCORB. Tal acróstico está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. La dirección fue definida por Gulick (1973: 13) como la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, y servir como liderazgo de la empresa.

Otra versión concibe a la dirección como cualitativamente diversa a la administración. William Willoughby (1937: 39-63) explicó que se debe distinguir la tarea involucrada en la conducción, supervisión y control de las operaciones, y la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración. Con tal apreciación, ese célebre pensador administrativo rebautizó la no menos célebre dicotomía entre política y administración. Igualmente, en la medida en que la dirección refleja la esencia del mando, quedaría emparentada con la gerencia.

*Management* ha sido vertida al español como dirección, tal como es apreciable en la referida obra de Dwight Waldo (1964: 6), *The Study of Public Administration*, donde el traductor redactó lo

siguiente: “(1) Administración es la organización y dirección (*management*) de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno. (2) Administración pública es el arte y la ciencia de la dirección (*management*) aplicada a los asuntos del Estado”. Pero, como veremos enseguida, también es convertida en portugués como gerencia.

#### *Gerencia pública*

El vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerére*, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con *management*, así como con dirección. Su uso es frecuente en francés, pero ha sido menos usual que la voz administración, tanto en su connotación pública como privada. Incluso Henri Fayol, uno de los fundadores del estudio de la segunda, la prefirió sobre cualquier otro vocablo.

En su origen, la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública, pues fue hasta la aparición de la obra de Fayol en la segunda década del siglo XX, que tal vocablo se comenzó a usar para significar también a la administración de las empresas privadas. Sin embargo, en tanto administración fue adecuadamente traducida del francés al español, la versión castellana de la voz *government* escrita por Fayol podría no serlo, porque significando gobierno, se vertió como gerencia. El ingeniero francés explicó que era muy importante no confundir a la administración con el gobierno, y nunca usó la voz la gerencia. Definió a la función del gobierno como la conducción de la empresa y asegurar la marcha de sus funciones (Fayol, 1931: 13-14).

Quizá para la empresa privada suene exótico el vocablo gobierno y por ello se optara por gerencia, que ciertamente es un sinónimo por cuanto significa mando y establecimiento del orden.

En la lengua de Cervantes la gerencia se refiere a la dirección de una empresa mercantil, elevándose de tal modo a sinónimo de dirección, pues también se le suele asociar a gobernar, regir y regular. Carlos Paramés (1974: 67) señaló hace más de 25 años que concebida la gerencia de esta manera, es “el vocablo que mejor podría traducir la idea de *management*”. Empero, a pesar de la generalización de esa traducción en los diccionarios iberoamericanos, en su entender carece de la riqueza que el *management* conserva en el idioma de Shakespeare.

Ciertamente es nuestra región iberoamericana donde se ha difundido de manera principal la traducción de *management* por gerencia, y ha sido de una manera doblemente asociada: uno, por provenir de analogías con el *management* privado; dos, por referir cualidades de este tipo de *management*.

La contribución más sólida a esa traducción fue hecha por Bernardo Kliksberg (1989), quien juzga que el modelo tradicional de *policy* vigente hasta hace poco en la administración pública significaba el desempeño gubernamental por agregación de experiencia y ahora es insuficiente. Esto evoca el comportamiento gubernativo incremental, útil para acciones en época de quietud que reclama insumos de cambio por renovación. El efecto de estas condiciones en la capacidad de desempeño de la administración pública se ha hecho patente en el esquema de gestión tradicional, caracterizado por la jerarquía, el procesalismo ritualista, la uniformidad, la idolatría de la planeación y la estructura, el concepto incremental del funcionamiento administrativo y la idea de renovación. Sin embargo, las condiciones actuales demandan un enfoque distinto de los problemas del desempeño de la administración pública.

La índole del paradigma antiguo es inoperante dentro de las condiciones narradas, de modo que Kliksberg señala que se requiere de una administración pública moderna caracterizada por atributos tales como la configuración a modo de redes de organizaciones, el desempeño mediante procesos de decisiones y elaboración de *policy*, la imaginación y versatilidad, la valoración del ser humano, principalmente por medio de la formación y las carreras administrativas, la prospección en futuros razonablemente previsibles y la capacidad de desempeño en escenarios alternos.

Un nuevo concepto se abre espacio bajo el impulso de estas noción: gerencia pública, cuyo objeto primordial es brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos. Dentro de las circunstancias narradas, el modelo de administración pública tradicional es insuficiente no sólo para atender el presente, sino para enfrentar el futuro. La gerencia pública está basada en líneas flexibles de autoridad y en un amplio ámbito de comunicaciones. El gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud

para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales.

La voz gerencia también ha sido escogida en portugués para traducir a *management*, y así es observable en la obra de Dwight Waldo (1971) *The Study of Public Administration*: “(1) Administração pública é a organização e gerência (*management*) de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo. (2) Administração pública é a arte e a ciéncia da gerência (*management*) aplicadas aos negócios de Estado”.

### **El “nuevo” *management* público**

En boga hoy en día, desde Europa ha emergido una versión del *management* que sus promotores han calificado como “nueva”. La ciencia de la administración pública concibe a la administración y al *management* como partes del mismo proceso, y con frecuencia también los visualiza como sinónimos, pero nunca como antónimos. Otra es la visión que proviene del neoliberalismo, que propone una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público (*new public management*). Se trata de dos pares contrapuestos, de una dicotomía que separa a la “tradicional”, “weberiana” y “burocrática” administración pública, de un nuevo paradigma managerial “ágil”, “eficiente” y “moderno”, que así mismo se bautizó como *neo-management* público.

Este paradigma ha inspirado gran atracción. ¿Qué propone el nuevo manejo público que hace tan solícitos a sus admiradores?

Por principio, parece que genera una impresión sonora llena de insinuaciones: “el término *management* público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano (...) sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al *management* de los negocios” (Rainey: 1990: 157-158). Efecto embriagante similar ha producido en los negocios privados, donde se cree que los “managers son seres quasi-míticos, frecuentemente del sexo masculino, que viven fuera de nuestras vidas en espacios cerrados llamadas oficinas” (Mescon y Khedurri, 1977: 6). A esta visión han contribuido los medios de comunicación de masas, ellos han sido objeto de centenares de libros.

El menú de ofertas del nuevo *management* público es muy sencillo: en primer lugar propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el

consumidor. En segundo lugar plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades configuradas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno (Reschenthaler y Thompson, 1996: 16-20). En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil donde impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas. En suma, el neo-*management* público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno, o más bien intra-empresarial, que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática.

Una identificación temprana del nuevo *management* público se debe a Aaron Wildovsky (1985: 32-33) quien detectó cambios curriculares en la Escuela Kennedy de Harvard y en el plantel de Asuntos Públicos en Meryland. Allí comenzaban a campear cursos de contabilidad pública y finanzas, así como un temario docente relacionado con el dinero, el capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público. Entonces intuyó que supliendo la palabra administración pública por la voz *management*, el anticuado mundo de aquélla podría revivir bajo una nueva rúbrica: “*management* público”. Y se preguntó en qué extensión ya se estaba en camino de un movimiento del *management* público, que siendo aún incipiente, crecía sistemáticamente.

Aunque adoptando la palabra *management* desde el inglés, el origen del nuevo *management* público no debe buscarse en las Islas Británicas, donde hasta entonces había dominado el concepto de administración, ni en los Estados Unidos, cuna de la definición de palabra misma. Paradójicamente el neo-*management* nació en Francia, donde originalmente se asoció a la voz vernácula *gestion*.

#### *El management público como gestión pública*

En español, el vocablo gestión ha sido usado generalmente como sinónimo de administración. Su origen se remonta a la palabra latina *gestio-onem*, de modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Aludiendo la necesidad de relacionar el estudio de la vida y la estructura de la sociedad con el orden de las ideas y el significado de las palabras, Alejandro Oliván (1954: 6) expresó en

1843 que la administración era el cuidado de la cosa pública, una “gestión de responsabilidad”.

Otro pensador administrativo español, pero de nuestro tiempo, apuntó que “la gestión es algo que apunta en exclusiva al funcionamiento y tiene en nuestro idioma un matiz de actividad secundaria y subordinada”(Paramés, 1972: 66). Esta idea no debemos perderla de vista, pues en la jerga del lenguaje coloquial de las oficinas públicas hispano e hispanoamericanas, pululan gestores que por estar dedicados a labores oficiosas de eludir el laberinto burocrático, también se les llama “coyotes”. Un uso intensivo y aceptable de esta palabra, que así lo merece, requiere un sustento reivindicatorio sumamente vigoroso.

En español, la voz gestión ha tendido a ser una traducción usual de *management*, como se advierte en un trabajo de David Arellano Gault (1995: 120) quien traslada una frase de Aaron Wildawsky a la que antes nos hemos referido: “sustituyendo la palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’ (*management*), el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo una nueva rúbrica de la gestión (*management*) pública”.

El vocablo *gestion* ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás, fundamentalmente para referir la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de una organización, para resolver los problemas que el exterior impone (Arellano, 1995: 120). Sin embargo, desde los años setenta, *gestion* comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona del nuevo *management* público.

El aporte primigenio en esta línea se debe al administrativista francés Michel Messenet (1975). Su obra *La nouvelle gestion publique: pour un Etat sans Burocratie* (*La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia*), es posiblemente la exposición primigenia del nuevo *management* público. Esta obra, plantea el carácter “nuevo” del *management* público, usa extensivamente el término *management* alternado con *gestion*, toda vez que se proclama un sentimiento antiburocrático como asunto central de su ideario.

Las ideas de Messenet están inspiradas fundamentalmente en un estudiioso de la administración privada, pero concebida de una manera diversa a la tradición fundada por Henri Fayol. Se trata de Octave Gelinier<sup>1</sup> quien prologó el libro. Gelinier usa el término

*management public* para referir una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes y, particularmente, “la innovación y la anticipación”, así como la aptitud para “gerenciar (*gérer*) el cambio”. Gelinier (1975: 9-11) plantea una tesis medular del neo-*management* público: que tal *management* ha dejado de estar centrado en la “sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos”, y ha pasado a la “sociedad civil, mundo del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas”.

Una inspiración central de Gelinier fue Robert Heller (1973), un estudioso británico del *management* privado quien escribió una obra titulada *The Naked Manager* (*El manager desnudo*), donde propala la especie de que la superioridad del manager privado sobre el funcionario público, emana de la ascendencia del mundo empresarial.

Gelinier, adelantando ideas del nuevo *management* público, propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano-usuario”. El *management* público se define a partir de las relaciones con los usuarios, y con base en una lógica de eficiencia y relaciones “costo-eficacia”. Sólo a partir de esta noción, él considera que es posible renovar a la teoría del servicio público.

Messenet (1975: 23-24) como Gelinier, recuerda el origen anglosajón del *management* y el contagio intelectual provocado en Francia. Él propone que el nuevo *management* público transcienda la racionalización de la función central de dirección: su tesis consiste en que el neo-*management* público aumente la racionalización de la *gestion* y se aplique adecuadamente a las decisiones. Messenet dedica el capítulo tercero de su obra al estudio de la transposición de los modelos de gestión privada, dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión. Igualmente, en su obra destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de *gestion* y la administración de recursos humanos.

---

1 Gelinier es autor del libro *El secreto de las estructuras competitivas* (*Le secret des Structures Compétitives*), publicado en 1967, según lo hace saber Messenet.

Adelantando a las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet (1975: 63) explora las relaciones entre el *management* y su público, y de manera abreviada, traza las líneas originales del concepto del nuevo *management* público, concluyendo que “la renovación de la *gestión* pública no se efectuará sino por vía de la adopción de las técnicas del *management* privado”.

Una imagen similar apreció Wildawsky (1985: 33) en los currícula antes referidos, donde era observable un esfuerzo por analogar el sector público con los negocios privados, así como a los planteles de administración pública con las escuelas de negocios, como base del modelo de *management* público. En su centro ya se movía la “administración empresarial” con su afán de formar “líderes creativos” a semejanza de los empresarios privados, pero también dejaba entrever un paradigma tecnocrático que los prosélitos del *management* público se afanaban por no aceptar.

En España, el *management* público ha tendido a ser identificado con la gestión pública, y así se ha traducido. Ahí han sido especialmente apreciados autores como Les Metcalfe y Sue Richards, cuyo concepto de *management* público como un proceso extra-organizativo ha desplazado a la visión intra-organizativa, cuya hechura se le accredita a Max Weber. Destaca el modelo organizativo gerencial formulado Joan Pere López Pulido (1997: 409), inspirado por aquellos autores, que concibe a la gestión pública como interacción de organizaciones, tanto públicas como privadas, y que la convierte en un proceso de negociación permanente.

La gestión pública es definida como “proceso político —que afecta la distribución de poder entre organizaciones y en el seno de las organizaciones— que abarca a la pluralidad de organizaciones actuantes y que se deriva de la incertidumbre en torno a los resultados de las sanciones propuestas y de la necesidad de aprender de la experiencia”.

Una de las cualidades que se atribuyen, es que define estrategias para la prestación de servicios y se orienta hacia los resultados de la actividad, más que a su proceso, con miras a evaluar el proceso en sí y satisfacer a un sujeto que se denomina “cliente-ciudadano”.

La gestión pública concebida como el proceso de implementación de redes organizativas no es nueva. Aquí, como en otros casos, la novedad consiste en la nomenclatura propuesta por el “nuevo” *management* público.

*El management como “nuevo” management público*

La fascinación por el término *management* tampoco es nueva ni se ciñe a la cultura administrativa anglófona. En el libro pionero de Michel Messenet, el *management* acompaña la idea de privatizar a la administración pública, de modo similar como el caballo de madera sirvió para penetrar a Troya. Nótese que Messenet ocupaba el cargo de director general de la función pública en Francia! No debemos sorprendernos que en la estatalizada Francia, y a pesar del orgullo de su administración pública, hoy en día se recuerde el ideario privatizador de Messenet (Belorgey, 1988: 9). Francia ya había aclimatado el uso del *management* y, en efecto, así lo empleó Messenet, aunque alternado con *gestion*. Cinco años después de la publicación de su trabajo, apareció un libro que, a pesar de estar escrito en la lengua de los galos, se titula *Management Public* y fue signado por Romain Laufer y Alain Burlaud (1980: 7).

Aunque muy emparentado con el libro de Messenet, la obra proclamó la emergencia de una nueva disciplina situada en la frontera de los sectores público y privado. Ambos autores pretenden salvar la antinomia entre el *management*, como propio de los negocios, y lo público como inherente a la ciencia administrativa. El *management* público no se refiere pues a ninguno de esos sectores en particular, sino a los dos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que les son propias. E incluye a las sociedades de economía mixta, asociaciones y fundaciones. Se trata de una disciplina cultivada, se supone, por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones.

A pesar de la proclama ampliamente social del *management* público, los autores lo ciñen a una antigua mixtura, la asimilación entre los sectores público y privado: “es entonces permisible hablar de *management public* no solamente como una cosa que ha de llegar, sino como un nuevo campo del *management*. Este nuevo dominio es el producto del encuentro de dos mundos antinómicos, es decir, el sector público y el sector privado” (Laufer y Burlaud, 1980: 1). Aunque este encuentro significa un caudal de riqueza para la nueva disciplina, también entraña grandes desafíos para la conjunción de dos culturas administrativas diversas. El punto central de la confrontación es que el *management* introduce al sector público en

un ámbito donde la maximización de ganancias y la venta de productos no constituyen imperativos categóricos.

El *management public* está constituido como un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el *management* y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. Los autores creen que la nueva disciplina podría proceder a través del mimetismo de los negocios privados como un modelo para el sector público, pero es una práctica muy anticuada; o bien, disolver al *management* dentro de una ciencia administrativa fundada en el derecho público, la ciencia de la organización, la historia administrativa y la ciencia política. Juzgan que un más promisorio horizonte es la fundación de un nuevo marco conceptual específico y coherente para el *management public*, ocupando un lugar ganado por derecho propio dentro de aquel campo de intersección disciplinaria.

Se debe pues lidiar con la contradicción que entraña el término mismo de *management public*, pues *management* procede del sector privado y público del sector público, toda vez que desde 1980 se podría pensar que se trata de “una moda, interesante como todas las modas, pero pasajera como ellas” (Laufer y Burlaud, 1980: 8).

Como suele ocurrir con los propulsadores de los cambios sociales, lo que se va cambiar se declara en crisis, y en este caso lo crítico es una administración pública que tiene problemas en su funcionamiento tradicional y será alimentada con una necesaria racionalidad proveniente del *management public*. Bajo su tutela, la administración pública será eficaz por la participación de los usuarios, por la introducción de la idea de mercado, y paradójicamente, por un sentido de humanidad brindado por los beneficios públicos.

El *management public* es una metodología de definición del sector público diversa a la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis de separación de los sectores público y privado que dicho *management* resuelve, y que se aplica a los organismos de ambos sectores. El *management public* es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modo de legitimidad tradicional se ha convertido en inoperante (Laufer y Burlaud, 1980: 31).

En abono de su tesis, ambos autores externan lo siguiente:

*...nosotros proponemos llamar macro-management o management público en sentido amplio, lo que deviene en el management de una organización cuando el público (y no sólo su mercado) toma conciencia de que es el objeto de esta organización (...) cuando el público toma conciencia del efecto de la acción de organización sobre su entorno económico y social (Laufer y Burlaud, 1980: 52-53).*

El *management*, en entender de los autores, consiste en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho análisis se aplica por igual al sector privado y el sector público. Pero, a diferencia de antaño, ahora el *management* público está basado en la aplicación del marketing al sector público, que no es otra cosa que la adopción de una técnica proveniente del sector privado. Por principio, la lógica respectiva de la administración pública y el marketing son opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público, se basa en la ética y desea la satisfacción del interés común, en tanto que el marketing busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, en tanto que el marketing está atento al mercado en un momento dado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política, la segunda en la lógica económica. Empero, los autores juzgan que su administración pública y mercado son menos opuestas de lo que se piensa, pues el último consiste en una relación entre el mercado y su público (Laufer y Burlaud, 1980: 102-104).

El nuevo *management* público, por “nuevo”, resulta ser contrastado con el viejo *management* privado que cultivaron Taylor, Fayol y sus discípulos. El nuevo *management* público, como *management* público, consiste en la versión pública del *management* privado. Una versión semejante del *management*, tan alejada de las tradiciones de la administración pública, poco puede ofrecer a una sociedad contemporánea cuyos problemas son esencialmente públicos. Qué mejor pues, que interroguemos a la administración pública acerca de su *management*.

### **El *management* dentro de la administración pública en la era de la post-privatización**

En la cultura administrativa genuinamente pública el *management* se aprecia de una manera muy diversa, al modo como lo visualiza

el enfoque privatizante y neoliberal del nuevo *management* público.

#### *Vientos de cambio*

Eso es nítidamente apreciable en un ensayo reciente sobre *management* público, en cual, publicado 20 años después de la obra de Messenet, también sosténia que el *management* público se distinguía por referir una nueva gestión de los asuntos del Estado, que había sido descuidada por los gobiernos y las universidades (Parentau, 1994: 2). Sin embargo, aquí se sigue reconociendo que todavía no cuenta con su propio cuerpo de teoría y que no puede aún alcanzar autonomía a pesar de ser distinta al derecho, la economía y ciencias políticas. Para alcanzar una categoría disciplinaria más elevada, el *management* debe establecer relaciones horizontales con esas disciplinas, así como con la economía y el *management* privado.

El *management* público consiste todavía en una multidisciplina, como lo son las relaciones industriales o el urbanismo. Su carácter es la polidisciplina y su tendencia hacia la acción, y sin desdeñar el conocimiento, el *management* público se encamina hacia el saber-hacer porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores. Dicho *management* consiste en una nueva gerencia (*gérer*) de las cosas de Estado, hasta hace poco dominado por la entronización de la concepción burocrática tradicional (Parentau, 1994: 4).

Su dominio entraña un reexamen de las tareas y las responsabilidades de las organizaciones y los individuos, la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar a estructuras redundantes y los puestos inútiles, y superar los niveles operativos para elevarse hasta los cargos superiores. En el *management* público el administrador se convierte en un gestionador (*gestionnaire*) de programas, cuyo carácter es el contacto con el público.

Esta apreciación del nuevo *management* público, que toma distancia del ideario neoliberal, subraya que hoy en día es más sencillo diferenciarlo del *management* privado, que de la administración pública porque persisten zonas fronterizas aún muy tenues.

### *Reivindicación de la administración pública*

Así como las fronteras de la administración pública y el *management* público genuino permanecen en la penumbra y la confusión, tal como lo señaló John Pfiffner hace más de medio siglo, los linderos de la administración pública y el nuevo *management* público están perfectamente diferenciados.

El neo-*management* público se empeña por suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del *management* mismo. *Management*, no *policy*, demandan sus promotores. Como en Aquiles, la debilidad del nuevo *management* público está en su base, es decir, en la política, pues como público, todo *management* que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política.

La más auténtica cara del nuevo *management* público no ha seguido tanto la huella británica, sino la brecha estadounidense, de manera que el gobierno se empeña en “reinventarse” a sí mismo. Empero, una tónica tal ofrece una “gran respuesta” a los problemas de inefficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración del gobierno (Savoie, 1995: 112-121).

El nuevo *management* público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de *management* es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos y otros países. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo: “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el *management* público” (Rainey, 1990: 171). Recordemos sencillamente a Leonard White.

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

inexistente en el gobierno, y simplemente pensemos que una concepción relativamente agresiva y un *management* autónomo pueden ser aplicados en el sector público”(Rainey, 1990: 171).

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

Un autor sugiere que el neo-*management* público es básicamente defectuoso porque la verdadera naturaleza del campo de la administración pública no entraña el desarrollo de “grandes respuestas”, como son sus proposiciones (Savoie, 1995: 115-116). En realidad, las técnicas del *management* privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van preñando gradualmente hasta transformarse en técnicas de gestión pública. La burocracia opera dentro de un contexto político que es siempre polémico y poco tolerante para los errores por ella cometidos. Por consiguiente, “hay también un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza la organización y el trabajo del Estado. De acuerdo con tal perspectiva, el neo-*management* público debe vaciar de política al Estado, y convertirlo en un no-Estado; el Estado, de tal modo, se convierte en un espectro de las relaciones económicas, un cuerpo sin política por haber dejado de ser una persona pública. “El nuevo *management* público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien, representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo” (Gray y Jenkins, 1995: 87). El neo-*management* público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más ‘hacedores’ y poco de “pensadores” (Savoie, 1995: 118).

Aquí está el aspecto más defectuoso y débil del neo-*management* público, el cual es ciertamente su talante esencial. La desvinculación del *management* y la política no puede establecerse por decreto, ni siquiera a través de una medida de gobierno que afecte a la organización y al servicio público dentro del Estado, deslindando

los campos respectivos del “timón” y de los “remos”, como sugieren Osborne y Gaebler (1994) porque en el Estado domina lo político.

Hoy en día los estudios sobre la administración pública en Europa y los países iberoamericanos están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía. Esto también es visible en obras, artículos y simposios, donde los temas políticos, de administración pública y militancia cívica preponderan sobre aquellos otros de carácter técnico, contable, financiero y mercantil, como los que ha estado promoviendo el *neo-management* público.

El duelo entre los tratadistas de la administración pública y los promotores del paradigma managerial neoliberal, tuvo su confrontación culminante en la mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Copenhague, Dinamarca, en el año de 1991. Se trató de la batalla final de una guerra entre dos paradigmas, librada durante dos décadas, que culminó con la derrota epistemológica del nuevo *management* público.

En efecto, quedó interrumpido el eslabón metodológico que pretendió establecer un puente de tránsito entre la administración pública y el nuevo *management* público, a través del cual un nuevo paradigma habría sustituido exitosamente al antiguo.

Sin dejarse de reconocer que la “privatización” significó un esfuerzo por sugerir un mejoramiento de la administración pública, la mayor parte de los participantes a ese foro externaron grandes reservas sobre la factibilidad de emulación de las reglas operativas del sector privado por parte de la administración pública, particularmente centradas en la idea de que el mercado podría promover flexibilidad organizativa. Jak Jabels y O.M. Layele, relatores del Informe Final, concluyeron que la introducción de los principios, enfoques y métodos del *management* dentro de la esfera de la administración pública, predominó entre los cambios propuestos. Pero “la adaptación de ciertos principios, enfoques y métodos del *management* a la esfera de la administración pública requiere gran precaución y circunspección (...) la noción de servicio público debe ser salvaguardada. El uso de conceptos tales como ‘cliente’ y ‘consumidor’ para referir al público presenta obvios

daños, porque la esfera de la *policy* pública no es siempre al análisis en términos de mercado”(Jabes y Layele, 1991: 95).

La oferta mercantil del neo-*management* público provocó fuertes oposiciones, al grado que sus prosélitos se sintieron afectados a grado tal, que denunciaron a sus contrincantes como defensores de un paradigma de administración pública no sólo hostil, sino “enemigo del *management*” (Jabes y Layele, 1991: 95). Pero tenían motivos para su enojo, pues también los promotores del nuevo paradigma tuvieron que afrontar el desprecio y el rechazo de los Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá fueran ejemplos, cuyas experiencias se pudieran trasplantar como una mera generalización acrítica. El hecho de que el Estado se mantuviera por doquier como el principal empleador, se consideró como un eslabón menos de la supuesta cadena que estaba llevando de la administración pública al nuevo *management* público.

### **Dentro de la Torre de Babel**

A lo largo de las páginas anteriores ha sido notoria la disparidad conceptual de la noción *management*, tanto en la administración pública, como en los negocios privados, así como entre los pensadores de cada una de estas ramas del saber. El término ha sido estirado en grado tal, que ha tendido a distorsionarse bajo un uso arbitrario y un abuso caprichoso. A pesar de estos severos problemas de concepción y de enfoque sobre un término de suyo polivalente, los lenguajes disciplinarios operan como puentes de entendimientos a través de analogías y sinonimias, o bien, por medio de antinomias no siempre debidamente fundamentadas.

Una ayuda conceptual ha sido la categoría administración pública, pues en su seno se ha desarrollado una noción de *management* en lo público que resuena en su interior más o menos de la misma forma, incluso en términos de sinonimia. Otro auxilio a la comunicación entre los cultivadores de ese concepto es que se ha usado fundamentalmente el idioma inglés para divulgarlo y cultivarlo, facilitando su desenvolvimiento en los países anglofonos. También los sinónimos como dirección y ejecución auspiciaron elementos para un entendimiento del *management* como un fenómeno singular, y hasta concepciones que lo negaron, como el POSDCORB, no dieron problemas para seguirlo observando como una analogía.

En efecto, hasta mediados de los setenta, la academia de la administración pública, los profesantes de los negocios privados y otros cultivadores de temas afines, tales como la teoría de las organizaciones y las ciencias de *policy*, convivían en un mundo conceptual interconectado por redes de sinonomías, analogías y antinomias, que juntaban y separaban, especializaban y diversificaban, pero siempre dentro de un mundo comunicado. No existía laberinto alguno que rompiera esos lazos de relación y confundiera a los interlocutores.

La Torre de Babel comenzó a ser edificada cuando, en el ámbito académico universal, la administración pública fue siendo reemplazada por el *management* público como una supuesta disciplina alterna. Antaño la administración vinculaba a una diversidad de culturas administrativas, y del tal modo, la inglesa *public administration* significaba *administration publique* en francés, así como administración pública en el español y administraçao pública el portugués. Esas voces significaban *pubblica amministrazione* en italiano, y hasta el alemán contaba con el vocablo *administration* como sinónimo de su nativo *verwaltung*.

Así es: la clásica obra de Marshall y Gladys Dimock (1967) *Public Administration*, se publicó en México con el título de *Administración pública*. Un libro del pensador administrativo francés Georges Langrod (1961) se tradujo al inglés como *Some Current Problems of Administration in France Today*. Dwight Waldo (1971) fue vertido al portugués: su *The Study of Public Administration* apareció como *O Estudo da Administração Pública*. Finalmente, una obra de Michel Lesage (1981) en francés, *L'Administration Soviétique*, pasó a la lengua de Cervantes como *La administración soviética*.

La administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria.

De esto no puede presumir el vocablo anglosajón *management*, tal como se puede apreciar en las traducciones al español del libro pionero del término, *The Principles of Cientific management*, de Frederick Taylor. Hasta donde sabemos la primera versión en la lengua de Cervantes se tradujo en México cuando corría el año de 1928, como principios del manejo científico (Taylor, 1928), a la que le siguió una segunda edición de 1959, pero titulada *Principios del manejo científico del trabajo* (Taylor, 1956). Sin conocer estas

ediciones, en 1961 apareció otra más que se lisonjeó de ser la primera en español y se tituló: *Principios de la administración científica* (Taylor, 1969). No conociendo estas ediciones, emergió en 1970 otra “primera” edición, ahora en España, que se titulaba sencillamente *management* científico (Taylor, 1970). En cuatro ediciones, *management* se virtió como manejo y administración, y se reprodujo llanamente como *management*. En esta Torre de Babel los traductores no aciertan en convenir si el *management* es manejo, es administración o *management*.

Debemos enfatizar que dicha voz refleja una cultura administrativa propia de los anglosajones y que su traslado a otras lenguas resulta dificultosa. Son las traducciones entre idiomas, a parte de las disonancias semánticas y conceptuales dentro del inglés, parte de la materia prima con que se ha construido al *management* como Torre de Babel.

Eso también es perceptible en la diferenciación entre los ejecutivos y los *managers*, que Peter Drucker (1969: 14) consideró como diferentes. Los últimos realizan el trabajo de supervisión, de modo que el traductor se refiera a ellos como “*managers*, ya que manejan el trabajo de otros”. Aquí la versión combinó una palabra en inglés: *managers*, junto con una traducción al español: manejan *managing*, que proviene de manejo.

Las versiones del *management* al francés no son menos sinuosas y oscuras. Por ejemplo, Romain Laufer y Alain Burlaud, autores ya tratados, han preferido usar la voz inglesa *management*, en lugar de una más usual en francés: *gestion*, pues según ellos, *management* entraña específicamente a las técnicas propias de la empresa, en tanto que la segunda se aplica a la gestión del patrimonio o del interés, tal como se usa en el derecho público. Una licencia solicitada a su favor es que la voz *management* ya fue incorporada a la lengua francesa. Juzgan que esta elección les ha puesto ante una dificultad, pues el *management* se ha desenvuelto como una categoría del sector privado y tiene hondas diferencias con el ámbito del sector público, motivo por lo cual proceden a través de una enmarañada convención: que el *management* público es aplicable al sector privado por efecto del papel estratégico del público mismo ante él y porque el objetivo de dicho *management* es legitimar a la organización ante el público. Y haciendo más piruetas en el espacio académico distinguen entre *management* y *macro-management*, del mismo modo como hay una

macro-economía y una micro-economía (Laufer y Burlaud, 1988: 2-3).

Los traductores de la versión en español de esa obra sufrieron debido a la elección tomada por Laufer y Burlaud, pues estando referida la obra al “*management* y la administración pública”, la traducción de *management* no correspondería con “gerencia” por referirse a los negocios privados. También desecharon *gestion*, como lo hicieron los autores, y optaron por dirección, porque permite subrayar un matiz de actuación reflexiva innovadora frente a la mera “‘gestión’ ejecutiva”. La versión castellana del *Management Public* de Laufer y Burlaud (1988) es: *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Esta parece ser una solución a la que se optó porque los autores metieron a los traductores en un callejón sin salida, pues una vía posible hubiera sido seguir el camino de Carlos Paramés, cuya obra se tituló simplemente como *Introducción al management: un nuevo enfoque de la administración pública*.

En el extremo opuesto, quizá el mejor botón sobre los problemas narrados nos lo brinde una obra titulada *Organization Theory: a Public Perspective*, que fue traducida y adaptada para el Canadá francófono (Gortner et al., 1986). En efecto, los traductores externan su satisfacción por haber trasladado voces como *bureau* (oficina) y organización pública, pero no así con *management* y *manager*, ya aclimatadas al francés, optando por la de *gestion* y *gestionnaire*. En abierto contraste con Laufer y Burlaud, que se quedan con las voces *management* y *manager* por no haber equivalentes idiomáticos en su idioma, los traductores Albert Dumas y Daniel Multais sí encontraron en *gestion* y *gestionnaire* una traducción exacta. Huelgan más comentarios.

El traslado de *public management* al español suele ser igualmente dificultoso. Acompañemos a una académica en el largo y sinuoso camino que siguió, cuando se optó por traducirlo como gestión pública. Quizá razonando que los vocablos castellanos de administración pública y gestión pública son sinónimos, eligió una intrincada vía por fuera del español, optando por comenzar a partir de sus significados respectivos en el inglés y confrontándolos como antinomias. Por principio, explica que en la lengua de Shakespeare “existe una clara distinción entre ‘public administration, y ‘public management’, como vocablos con significados diferentes respecto de la acción del administrador” (Ospina, 1993: 37-38).

Enseguida se detecta a una entidad que puede ser vista de dos modos: uno obsoleto e inoperante, otro moderno y activo. Esa entidad es la administración pública, la cual tiene una faz negativa y un rostro positivo. En su cara negativa se llama administración pública y, en tal condición, en ella privan defectos muy visibles: “el primer término-traducido literalmente como administración pública- connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como una disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales”(Ospina, 1993: 38).

Pero hoy en día, en los Estados Unidos se pugna superar esos defectos y a la administración pública se le bautiza de nuevo. Ahora se le comienza a llamar *public management*: “el segundo término –traducido literalmente como gestión pública– connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto” (Ospina, 1993: 37-38).

Este camino es el más largo y dificultoso, tal como es observable, porque se sigue una estrategia antinómica. Además, se trata de un único fenómeno, la administración pública, a la cual se observa de dos modos diversos y contrastantes, pero la dicotomía está en la apreciación del fenómeno, no el fenómeno en sí. En efecto: *public management* fue traducido como gestión pública, pero se le pudo trasladar como gerencia pública o como dirección pública, porque el nombre es lo de menos, lo que importa es cambiarlo.

La Torre de Babel encierra a los grandes problemas de la administración pública dentro de un duelo semántico, cuando esos grandes problemas teóricos y epistemológicos están aún pendientes.

Esa Torre vive y se nutre también en las publicaciones multinacionales, entre las cuales debemos destacar la *Public Management Developments* (PUMA), órgano informativo del desarrollo administrativo de los países que integran a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE). En efecto, en inglés esa publicación lleva el título señalado, pero en francés se llama *Evolutions dans la Gestion Publique*, en tanto que en español, *Desarrollos en administración pública* (OCDE, 1992). Sin comentarios.

Sería ocioso continuar con los problemas traducción del *management* a otros idiomas, por lo que cerramos aquí, pero no sin antes tomar posición ante su traslado deseable al español.

La voz *management* ha sido trasladada al español de muy diversos modos, pero probablemente el mayor rigor conceptual se deba a Ramón Alvarez Martínez, quien como adelantamos, tradujo en 1928 la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, con el título: *Principios del manejo científico*. En efecto, *management* fue vertida al español como manejo, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y al manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Diego Saavedra Fajardo y José de Jovellanos, respectivamente.<sup>2</sup>

Creemos que esta es una opción razonable de traducción del *management* y así lo hemos propuesto en una obra.<sup>3</sup> Es probable que asumiendo dicho término, o el que sea el más adecuado para nuestro idioma, se pueda salir del pantanoso cieno con que se ha construido una Torre de Babel cuyos cimientos, muros y techos, descansan en la locuacidad idiomática, el imperio de los traductores y la postura infecunda de algunos científicos de la administración pública.

FAX (52 5) 630-65-51. E-mail omarg@servidor.unam.mx.

---

2 Ver Taylor Wislow (1928) *Principios del manejo científico*. Monterrey: Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, Colofón de los editores.

3 Ver Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. En prensa.

## Bibliografía

- Appleby, Paul (1949), *Policy and Administration*, University of Alabama Press.
- Arellano Gault, David (1995)," Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte" México, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1.
- Allison, Graham (1988), "Public and Private management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects", Stillman, Richard (ed). In *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston, Haoughton Mifflin Co.
- Baretti, Joseph (1786), *Dictionary English and Spanish*. London Printed for Piestre and Delamolliere.
- Belorgey, Jean-Michelle (1988), "Vouz avez dit 'gestion publique'". Paris: *La Revue Administrative*, núm. 301.
- Bonnin Charles Jean Baptiste (1812), *Principes d'Administration Publique*. A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire.
- Boyer, A (1756), *Dictionnaire Royal Français-Anglais et Français-Anglais*. Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire.
- Brown R. G. S. and Steel, D. R. (1979), *The Administrative Process in Britain*. London: Methuen and Co.
- Dimock, Marshall (1967), "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John et al, *The Frontiers of Public Administration*. New York: Russell and Russell.
- (1937),"The Study of Administration", United States, *The American Political Science Review*, vol. 31.
- Introduction. Thomas, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londo: Longman Group.
- Dimock, Marshall y Gladys Dimock (1967), *Administración pública*, México, UTEHA.
- Drucker, Peter (1969), *El ejecutivo eficaz*., Ed. Sudamericana Buenos Aires.
- Dunsire, Andrew (1973), *Administration: the World and the Science*, London: Martin Robertson and Co.
- Fayol, Henri (1931), *Administration Industrielle et Générale*, Paris: Dunod.
- Gelinier, Octave. Préface. Messenet, Michel (1975), *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* Paris: Editions Hommes et Techniques.
- Gladden, E.N, (1945), *An Introduction of Public Administration* London: Staples Press.
- (1966) *Approach to Public Administration*. London, Staples Press..
- Goodnow, Frank (1900), *Politics and Administration* New York: Russell and Russell.
- Gortner, Harold, et al. (1994), *La Gestion des Organisations Publiques*, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Gray, Andrew and Bill Jenkins (1995), "From Public Administration to Public management: Reassessing a Revolution". *United Kingdom, Public Administration*, vol. 73, Spring.
- Gulick, Luther (1973), "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. *Papers on Science of Administration*, New York: Augustus M. Kelly Publishers.
- Heller, Robert (1973), *El ejecutivo desnudo*, Barcelona: Bruguera Editores.
- Jabes, Jak y O.M. Layele (1991), "From Administration to management: Toward More Flexible Human Resource System". Round Table, Report Final. *The management of Social Services (La Gestion des Services Sociaux)*. Copenhage: International Institute of Administrative Sciences.

- Kliksberg, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Koontz, Harold (1964), "The management Theory Jungle". Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (comps.). *Management: a Book Readings*, New York: Mc Graw Hill.
- Langrod, Georges (1961), *Some Current Problems of Administration in France Today*, San Juan: Universidad de Puerto Rico.
- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1980), *Management Public: Gestión y Legitimite* París, Delloz.
- \_\_\_\_\_(1988), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Lesage, Michel (1985), *La administración soviética*., Fondo de Cultura Económica, México.
- Littleton, Adam, (1723), *Lingua Latinae Liber Dictionarius Quadripartitus*. London.
- López Pulido, Joan Pere (1997), "El gerente municipal: una aproximación al cambio en la acción de gobierno y gestión pública", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 274-275, Madrid.
- Merriam, Charles (1940), "The Development of Theory for Administration". United States, *Advancement management Journal*, núm 5.
- Mescon, Michael et al., (1977), *Management*. Cambridge: Harper and Row Publishers.
- Millet, John (1959), *Government and Public Administration*, New York: Mc Graw-Hill Books Company.
- Moreland, W. H. (1921), "The Science of Public Administration", *United Kingdom, Quarterly Review*, vol. 235.
- Messenet, Michel (1975), *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, Paris: Editions Hommes et Techniques.
- Nurock, Max. (s/f), "The Etymology of Administration", *Public Administration*, núm. 4, Israel.
- O.C.D.E., (1992), *Public Management Developments* París.
- Oliván, Alejandro (1954), *De la administración pública con relación a España*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos. Ospina, Sonia, (1993) "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública". *Revista Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, México.
- Osborne, David y Ted Gaebler, (1994), *El nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público* , México: Ediciones Gernika.
- Paramés Montenegro, Carlos (1974), *Introducción al management: un nuevo enfoque de la administración pública*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.
- Paranteau, Roland (1994), "Peut-on Parler de management Public". Éthier, Gérard (Comp.). *L'Administration Publique*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Pfiffner, John (1946), *Public Administration*, New York: The Ronald Press.
- Rainey, Hal (1990), "Public management: Recent Developments and Current Prospect". Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky (eds). *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Reschenthaler, G. B. and Fred Thompson, (1996), "The Learning Organization Framework and the New Public management". Conference *The New Public management in International Perspective*. St. Gallen, Switzerland, Institute of Public Finance and Fiscal Law, July 11-13.,
- Sheldon, Oliver (1986), *La filosofía del management*, Barcelona: Ediciones Orbis.

- Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá.
- Taylor Wislow [Frederick] (1928), *Principios del manejo científico*. Monterrey: Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura.
- \_\_\_\_\_(1956), *Principios del manejo científico del trabajo*. México: sin datos editoriales, (es una copia revisada de la edición de 1929).
- \_\_\_\_\_(1969), *Principios de la administración científica*. México: Herrero Hermanos. La edición señalada es de 1961.
- \_\_\_\_\_(1970), *Management Científico*, Barcelona: Oikos.
- Urwick, L. y E.F.L. Brech (1970), *La historia del management*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Urwick, Lyndall (1974), *Los elementos de la administración*, México: Herrero Hermanos.
- Waldo, Dwight (1967), *The Study of Public Administration*, New York: Random House. [Estudio de la administración pública. Madrid: Aguilar 1964.]. [O Estudo da Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 1971].
- Wengert, Egbert (1942), "Public Administration", *The American Political Science Review*, vol. 36. United States.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The MacMillan Co.
- Wildawsky, Aaron (1985), "The Once and Future School of Public policy", United States, *Public Interest Review*, spring.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", United States, *Political Science Quarterly*, vol. 2.
- Willoughby, William. (1927), *Principles of Public Administration*, Baltimore: The John Hopkins Press.
- Willoughby, W.F.(1937), "The Science of Public Administration", En John Mathews and James Hart (Eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore: The John Hopkins Press.

# convergencia

Año 5 ■ Núm. 17 ■ septiembre-diciembre 1998

REVISTA DE *Ciencias Sociales*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Aceptada en el Índice de Revistas Mexicanas  
de Investigación Científica y Tecnológica  
Revista Emergente



CONACYT