

Capítulo 7

EL MANEJO PÚBLICO 267

EL MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 267

El influjo temprano de los negocios privados.

El fenómeno manejarial

CONCEPTO DE MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 278

Evolución del concepto de manejo. El manejo como nexo entre policy y ejecución

DIVERSIFICACIÓN CONCEPTUAL DEL MANEJO PÚBLICO 291

El ambiente reinante. El manejo público como opción a la administración pública.

MANEJO PÚBLICO Y MANEJO PRIVADO 306

Capítulo 7

EL MANEJO PÚBLICO

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

EL MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Propio de la cultura administrativa anglosajona, en los Estados Unidos y el Reino Unido se ha desarrollado el manejo (**management**) como un foco conceptual peculiar. Buena parte de los apartados definitorios de la administración pública de los textos clásicos, lo mencionan de manera muy principal.

El Influjo Temprano de los Negocios Privados

De hecho, la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos es genéticamente manejarial. Esto es observable con su primer apóstol, Woodrow Wilson, quien alegaba a favor del estudio de una disciplina pragmática como algo necesario, porque si la eminentemente práctica ciencia de la administración se encuentra inmersa en los planes de estudio universitarios en los Estados Unidos, ello obedece a este principio de utilidad. Era igualmente necesario que se robusteciera el programa de reforma del servicio civil y se mejoraran los procedimientos del trabajo gubernamental, porque "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima

eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".¹

Conforme el tiempo pasó y la sociedad se había desarrollado haciendo más complejos sus procesos industriales y comerciales; en la medida en que la vida productiva creció, aquí radicó la razón por la que los estadounidenses tuvieron de lo que nunca antes dispusieron: una ciencia de la administración.² En su tiempo, el sencillo esquema de organización del gobierno se hizo complicado, y si antes había pocos jefes, ahora tiene una multitud. Por ello debía haber una ciencia de la administración que procurara enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, así como reforzar y mejorar su organización y coronar sus deberes. Tal es una razón del por qué existe esa ciencia en los Estados Unidos.

De este modo, en ese país "el campo de la administración es el campo de los negocios", pues fue separado de la prisa y de la contienda de la política, y en muchos de los puntos está separado incluso del terreno del estudio constitucional.³ Wilson creía que ese campo es una parte de la vida política, del mismo modo que la maquinaria es parte del producto manufacturado. Sin embargo, el estudio de la administración está muy por encima del nivel rutinario del mero detalle técnico, porque a través de sus grandes principios está directamente relacionado con las máximas permanentes de la sabiduría política y las verdades eternas del progreso político. El objeto de estudio de la administración pública consiste en rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlos sobre cimientos levantados sobre principios estables.

¹. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 197-222. p. 197.

². **Ibid**, p. 201.

³. **Ibid**, pp. 209-210.

La administración pública en los Estados Unidos nació como un campo de negocios, que ha desterrado la contienda política de su seno y ha dejado de mirar hacia el exterior donde radica el objeto de su vida, para hundirse en los sótanos infraestructurales de los procesos internos. Su objeto ya no es el bienestar público ni la felicidad ciudadana, según el ideario meditado por Bonnin y su gran cauda de seguidores, sino hacer exitoso al gobierno y convertirlo en eficaz, toda vez que motivarlo para que trabaje con un mínimo de costo en sus finanzas y en las labores de los servidores públicos.

He aquí la idea del manejo que Wilson tíbiamente esbozó cuando al referirse al anonimato activo de la administración dentro del gobierno, ella se confunde tanto con los principios constitucionales, como con el "'management' político".⁴

Esta nota conceptual de Woodrow Wilson prelude el desarrollo de la categoría de manejo, principalmente como un efecto de una adopción proveniente de los negocios privados. El hecho ocurrió en los Estados Unidos y de allí se ha difundido por todo el planeta. Esta adopción ha constituido al mismo tiempo un proceso de adaptación dentro del significado del público, pues el manejo no fue conceptuado primigeniamente en el emergente estudio de aquella administración. Esta adopción y adaptación es visible en la implementación de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (**Report of the President's Committee on Administrative Management**, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

⁴. **Ibid**, p. 211.

El Fenómeno Manejarial

Posteriormente el concepto de manejo fue utilizado como una alternativa conceptual a la tradición jurídica, que estaba fundada en la tradición europea y empleaba la categoría "administración".⁵ En efecto, tal como se puede observar en sus obras, los pensadores estadounidenses no usaron la voz manejo o lo hicieron en forma muy secundaria.

El progenitor intelectual del término manejo en administración pública es Leonard White, autor del primer texto en la materia, quien lo propuso como el pivote de la definición de ese campo del saber. En efecto, en su obra **Introducción al Estudio de la Administración Pública (Introduction to the Study of Public Administration)**, White se propuso sentar bases no-jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.⁶ Fiel con esta visión, el texto se propuso estudiar a la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo como proceso interior en la administración pública. Inspirado en Oliver Sheldon,⁷ de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente como una profesión, White definió a la "administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".⁸

⁵. Wilson, obra citada, pp. 197-224. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

⁶. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. pp. VII-VIII.

⁷. Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).

⁸. White, obra citada, p. 2.

White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase "manejarial", 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 manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dicho pensador había visualizado un suceso emergente dentro de la administración pública estadounidense de notoria novedad. En efecto, el manejo constituye un fenómeno histórico, una institución emergente en los Estados Unidos desde principios del siglo XX, que introduce nuevas técnicas de gestión en los negocios del gobierno. Su certificado de nacimiento fue expedido por la Comisión de Eficiencia y Economía creada por el Presidente Taft en 1911, cuyos informes presentados entre 1912 y 1913 sugirieron el desarrollo de sistemas manejares de presupuestación, la redistribución de funciones entre los departamentos del poder ejecutivo y la introducción de nuevos métodos de trabajo en esos mismos departamentos.⁹ Sus propuestas tuvieron un efecto retardado, pero irreversible, pues hacia 1921 el Congreso decretó el Acta de Presupuesto y Contabilidad, y en 1931 se estableció un sistema ordenado de la administración del gobierno federal, dentro del cual se formó una nueva camada de funcionarios provista por la Oficina de Presupuesto, que había sido establecida por el Acta referida. El desarrollo de esta Oficina estuvo avalado por los conocimientos y labores de colaboración de dos conspicuos pensadores administrativos: Frederick Cleveland y William Willoughby.

Ciertamente la labor de este último personaje fue trascendental, pues tocó a Willoughby crear la teoría primigenia

⁹. White, Leonard, **Trends in Public Administration**. New York, McGraw-Hill. 1933. p. 147.

del manejo público en los Estados Unidos durante el temprano año de 1927, que fue desarrollada dentro de su obra clásica **Principios de Administración Pública (Principles of Public Administration)**.¹⁰

La emergencia del manejo en la administración pública estadounidense estuvo condicionado por dos factores, uno de los cuales fue el más temprano desarrollo en la empresa privada. El segundo factor fue la insuficiencia administrativa perceptible en las competencias del poder ejecutivo, pues buena parte de las potestades administrativas emanaban del poder legislativo o estaban bajo su control, pues tal era entonces la situación del régimen político de ese país. Desde el ángulo puramente constitucional, el jefe del ejecutivo no tenía entonces autoridad administrativa ni era la cabeza de la administración, a pesar de que los titulares de los departamentos constituían su gabinete, pero no le estaban subordinados en el sentido de que él tuviera la autoridad para darles las órdenes con respecto a sus responsabilidades. Según pensó Willoughby, el poder del Presidente sobre esos titulares de departamento era "ejecutivo", no administrativo, pues meramente consistía en procurar que sus labores se ajustaran a la ley.¹¹ Pero, ¿por qué es la administración y no la ejecución, el referente de proximidad creativa con el manejo? Porque la ejecución se refiere a representar al gobierno como un todo y procurar que las leyes sean cumplidas debidamente por todas sus partes, de modo que es una función propiamente política; en tanto que siendo la administración la función que implementa la ley tal y como es declarada por el poder legislativo, a ella le concierne la puesta en efecto de las **policies** y pone en marcha las órdenes que proceden de otros órganos.¹²

¹⁰. Willoughby, obra citada, capítulo II titulado "El Jefe del Ejecutivo como Manejador General".

¹¹. **Ibid**, p. 36.

¹². **Ibid**, pp. 10-11.

En efecto, el manejo sólo es posible como un suceso histórico existente cuando hay un desenvolvimiento determinado en el poder ejecutivo, que le haga asumir plenamente a la administración. Es, entonces, la administración compleja el requisito existencial del manejo porque ella consiste en la dirección, la supervisión y el control de las actividades del gobierno, que son calificados propiamente como administrativos.¹³ Pero como en los Estados Unidos hacia 1927 aún el poder legislativo tenía poderes administrativos, toda vez que el poder ejecutivo tenía una laguna de administración en sus competencias, ya se había iniciado un movimiento a favor de conferir al Presidente las necesarias competencias administrativas, mutándolo en un manejador general (**general manager**). Desde entonces el ejecutivo fue equipado con poderes manejariales personificados en las responsabilidades administrativas antaño en manos de los legisladores, consistentes en su autoridad para realizar una tarea inexistente ante un problema real. Esto implicó la implementación a través de un complejo organizativo que se debería centralizar y uniformar. Tal labor sólo era posible mediante una función manejarial, que no es otra cosa que supervisar y controlar directamente las operaciones y los servicios administrativos, la adopción del sistema presupuestal como rasgo de control central del sistema financiero del gobierno y la reorganización general de sus departamentos administrativos.

El desplazamiento de los poderes administrativos del poder legislativo hacia el poder ejecutivo, obedeció a la imposibilidad de los legisladores para detallar la organización administrativa y crear nuevos servicios, particularmente por efecto de la Primera Guerra Mundial. El sistema presupuestario se encomendó al Presidente, desde entonces en calidad de

¹³. **Ibid**, p. 11.

manejador general, debido a la íntima relación que guarda ese sistema con los problemas administrativos. Finalmente, la reorganización de los departamentos administrativos federales se debió a la noción de agrupamiento de los servicios públicos por sus rasgos comunes. En paralelo, los gobernadores de los estados también se convirtieron en manejadores generales de su entidad federal, en tanto que en las municipalidades emergió una figura típica del movimiento manejarial: el gerente ciudadano (**City Manager**).¹⁴

La emergencia del manejo público en los Estados Unidos constituyó un fenómeno propio del Estado, cuando el incremento de complejidad social, económica y política, hicieron de la administración pública una institución en gran escala. Pero el fenómeno gerencial ocurrido en el Estado constituyó un fenómeno también acontecido en otras organizaciones complejas, tales como la empresa privada. Por tal motivo, no debemos asombrarnos de que Willoughby perciba que el movimiento en favor del manejador general se hubiera establecido y fuera bien recibido, pues representó la adopción por el gobierno estadounidense de los principios y prácticas universalmente fundadas en toda empresa privada adecuadamente organizada. De hecho, Willoughby cree que el jefe del ejecutivo como manejador general vino a ocupar una posición similar a la del gerente general de una corporación privada, que en esa misma condición está bajo la tutela del poder legislativo, como ese gerente lo está del Consejo de Administración.¹⁵

A medida que la administración pública estadounidense creció y se diversificó en el comienzo del siglo XX, el manejo emergió como una necesidad funcional paralela al imperativo de lidiar con la complejidad organizativa y funcional. El ingrediente

¹⁴. White, **Trends in Public Administration**, pp. 41-42.

¹⁵. **Ibid**, pp. 41 y 49.

principal que propició la emergencia y el desarrollo del manejo público en los Estados Unidos, consistió en los profundos cambios que se dejaron sentir e impactaron en todas las organizaciones en gran escala, en las cuales se hizo necesario aumentar la eficiencia, mejorar los métodos de trabajo administrativo, y eliminar el desperdicio y la irresponsabilidad. En todo caso, el gobierno "reconoció la importancia del manejo como tal".¹⁶

La emergencia del fenómeno gerencial fue concebida por Leonard White como el surgimiento del nuevo manejo (**new management**), cuyas condiciones que lo nutrieron se fundaron con el incremento de la centralización administrativa. El efecto inmediato fue el aumento de la autoridad en los niveles superiores de la administración pública y su disminución correlativa en los de menor rango, junto con un desplazamiento de funciones hacia arriba y una más estrecha supervisión. Una vez efectuada esta translación del poder administrativo hacia arriba, fue gestada una clase de directivos superiores que se llamaron manejadores, cuya aparición se efectuó con la reorganización de los departamentos de la administración pública y el establecimiento de los sistemas de control. "Esta tendencia final es referida (...) como el *nuevo manejo*".¹⁷

Tal propensión abolió la ancestral postura estadounidense en contra del desarrollo de las grandes organizaciones administrativas, debido en parte al individualismo imperante, al sentido muy propio de la democracia desde la perspectiva de Andrew Jackson bajo un ideario rural y el subdesarrollo económico del país. En suma, los ideales del individualismo sobre una sociedad cooperativa y de la democracia como superiores al Estado burocrático, no favorecieron el desarrollo

¹⁶. **Ibid**, p. 7.

¹⁷. **Ibid**, p. 15.

del manejo en los Estados Unidos durante el siglo XIX. Pero en la medida en que se expandieron las actividades públicas y se multiplicaron las organizaciones del gobierno, fue patente un incremento en la laguna funcional de responsabilidad y una sensible ineficiencia administrativa. El jefe del ejecutivo mismo, antaño dedicado a los asuntos de legislación, **policy**, relaciones exteriores y nexos con los partidos, que Leonard White identificó como actividades políticas y "'ejecutivas'" - recordádonos a Willoughby-, también comenzó a ocuparse de tareas de la organización y de los métodos de conducción de las funciones administrativas.¹⁸

Estas funciones pusieron el acento en el papel de los ejecutivos y de las organizaciones que emergieron junto con ellos, de modo tal que el nuevo manejo apareció junto con las oficinas de presupuesto, los directores de personal y los órganos de coordinación. El carácter de los nuevos personajes y las oficinas de reciente creación, es el gran poder que concentraron en sus manos. En el nivel federal, el Presidente de los Estados Unidos representa un primer tipo, junto con los gobernadores en los estados de la Unión, cuyo carácter es que desde entonces asumieron las funciones políticas y funciones de responsabilidad por la administración pública. Una segunda categoría se refiere a los gerentes ciudadanos, una categoría funcional dedicada preferentemente a las faenas de supervisión. Hacia 1933, ambos tipos de gerente habían adelantado en sus posiciones y encabezaban todo el sistema administrativo.

El desarrollo del manejo en la administración pública dentro de los Estados Unidos significó la extensión del cargo presidencial, el establecimiento de organizaciones de administración general; el desarrollo de sistemas

¹⁸. **Ibid**, p. 145.

presupuestarios; el desenvolvimiento de sistemas de control; el establecimiento de fondos contingentes; la reorganización de los departamentos dependientes del ejecutivo a través de unidades susceptibles de supervisión; la creación de una responsabilidad efectiva de dicha administración ante el titular del ejecutivo; el establecimiento de controles sobre los impresos del gobierno; el control efectivo sobre los sistemas de compras y abastecimiento; y finalmente, el desarrollo de organizaciones cuyas tareas fueron las de estandarización y coordinación de las funciones de la administración pública.¹⁹

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

En los Estados Unidos ya no quedan dudas acerca de que el titular el Ejecutivo es un manejador general, aunque su Constitución política no mencione la voz **management** -ni la de **public administration**-. Este hecho no hace sino refrendar que en su orígenes, el régimen estadounidense no se meditó acerca de que el Presidente manejara, aunque en opinión de Dwight Ink, esto se pudo prever en las secciones referentes a los frenos y contrapesos.²⁰ Pero en el diario acontecer administrativo el Presidente ha desarrollado sus tareas manejariales, para lo cual la Comisión Hoover hizo su parte, toda vez que la antigua Oficina de Presupuesto se transformó en la Oficina de Manejo y

¹⁹. **Ibid**, p. 146.

²⁰. Ink, Dwight. "The President as a Manager". United States, **Public Administration Review**. Vol. 36, num. 5. 1976. pp. 508-515.

Presupuesto (**Office of Management and Budget**). El manejo consiste en un vínculo esencial entre los propósitos del cargo presidencial y su desempeño, pero frecuentemente también ha sido el eslabón perdido.²¹

CONCEPTO DE MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los Estados Unidos, el manejo público emanó como centro de la definición de la administración pública, y luego de un nutrido y largo desarrollo, tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en el pensamiento administrativo dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White definió a la administración pública de dos modos: "la administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado".²² Esta intimidad relacional entre manejo y administración ha propiciado su uso intercambiable, si bien los pensadores administrativos los han referido principalmente a la organización y dirección de las actividades colectivas, y diferenciado ambos términos para sacar mejor provecho de su asociación. En general, administración es el amplio término que abraza a esas actividades colectivas diseñándoles una adecuada organización, estableciendo prioridades de trabajo y aprovechando todos los esfuerzos hacia el logro de los fines buscados. El manejo, por su parte, cubre las actividades que

²¹. **Ibid**, p, 513.

²². Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955). p. 2.

son designadas para hacer que la empresa sea exitosa dentro del esquema de estructura, **policy** y recursos.²³

Evolución del Concepto de Manejo

Desde 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado compenetrada con el "managerialismo" y con la ciencia política. Esto es observable en el pensamiento administrativo temprano de Luther Gulick, quien afirmó que "las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y manejo de servicios -todos ellos juntos son administración pública-".²⁴ De manera similar, Marshall Dimock argumentó que la "administración pública incluye los problemas, poderes, organización, y métodos del manejo de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales".²⁵ Asimismo explicó que, cuando hablamos acerca de la administración pública ello le concierne al manejo, pues se refiere a los métodos de integración, las técnicas de mejoramiento moral, las reglas relativas a la disciplina y despacho, y las relaciones públicas.

El propio Dimock ha sido uno de los pensadores que más han contribuido al desarrollo del manejo público en los Estados Unidos, y quien, igualmente, más aportó a su conceptualización. Por

²³. Vieg, John. "The Growth of Public Administration". Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, N.J. 1959 (1946). p. 5.

²⁴. Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). p. 60.

²⁵. Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John et al, **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1936). p. 9.

principio, juzgó que no existe una diferenciación antinómica entre administración y manejo, sino hasta rasgos que suelen identificarlos como sinónimos.²⁶ Desde trabajos precedentes, Marshall Dimock ha conservado y renovado una de las expresiones más nítidas de las diferenciaciones del ser administrativo, a saber: en la administración pública hay que distinguir el *qué* como su objeto de estudio, el conocimiento que domina el administrador para efectuar sus labores; y el *cómo*, que constituyen las técnicas del manejo, y por consiguiente, los principios con base en los cuales son realizados exitosamente los programas cooperativos.²⁷ Ambos elementos, que son inseparables, constituyen el todo de la administración.

Pero fiel al empeño estadounidense en pro del manejo, Dimock penetra aún más en esta división primigenia de la administración pública, para refrendar la naturaleza del *qué* y enfatizar la versatilidad del *cómo*. El *qué* del gobierno entraña la influencia de la política, las bases de la autoridad, el rango de los negocios públicos, la determinación de los objetivos, las **policies** administrativas internas y los planes. El *cómo* del gobierno, que personificado en el manejo, es más diversificado pues en primera instancia se refiere a la organización, el personal y las finanzas, así como la estructura de la organización en sus aspectos formales. Igualmente se extiende a la manera como se asegura la cooperación y el trabajo de equipo, es decir: el flujo y el proceso de la administración en movimiento, con énfasis en el liderazgo, dirección, delegación, coordinación, relaciones entre el centro y la periferia, supervisión, moral y relaciones públicas. Finalmente, el *cómo* entraña la rendición de cuentas por cuanto controles internos y

²⁶. **Ibid**, p. 3.

²⁷. **Ibid**, p. 4.

los controles exteriores que ejercita el poder legislativo, así como el poder judicial y la ciudadanía.²⁸

En el Reino Unido, E.N. Gladden también trabajó preferentemente el concepto de manejo. Su libro **Introducción a la Administración Pública (An Introduction of Public Administration, 1945)** tiene el mérito de haber sido el primer libro de texto en el Reino Unido. Por su carácter propiamente introductorio, la obra no tiene grandes pretensiones teóricas. El propio autor explicó que su objeto es describir los sectores administrativos del gobierno en un amplio bosquejo, y proveer un mapa razonablemente detallado en que consiste un campo complejo y no siempre bien definido.²⁹ Su preocupación central es el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección.

Gladden creía que existe una confusión cuando se habla de administración pública. Unos autores la refieren a la actividad general del gobierno, pero esto es un error, de modo que en su libro "la administración pública es tomada ampliamente para significar el manejo de los asuntos de los cuerpos políticos".³⁰ La administración pública se encuentra al margen de la formulación de las **policies**, de la legislación y de la justicia, que forman parte de la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de los cuales la administración pública sólo es una de sus partes. En suma: ella está relacionada con las actividades administrativas del gobierno.

La administración pública es el manejo de los asuntos del pueblo y en su interés: el administrador es un servidor, no un

²⁸. **Ibid**, p. 6.

²⁹. Gladden, E.N. **An Introduction to Public Administration**. London, Staples Press, 1966 (1945). p. XIII.

³⁰. **Ibid**, p. 12.

amo; ella está relacionada con una actividad cooperativa y no con el manejo del poder.³¹ La esfera de la administración está organizada por la comunidad para realizar sus propósitos, se refiere a la cooperación pública que liga al Estado y a la sociedad. No es difícil encontrar aquí ecos que provienen de la tradición de la ciencia de la administración pública europea continental, con la cual Gladden parece estar asociado. Es más, las palabras que siguen corroboran esta liga: "la administración está relacionada con los seres humanos, cuyo trabajo consiste en el manejo de las cosas".³²

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 manejo de los asuntos públicos".³³

El manejo público ha sido cultivado cotidianamente por los académicos británicos hacia la actualidad, tal como es perceptible en la década de 1970. 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 manejo con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D. R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983.³⁴ Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica británica, que conserva el concepto de manejo sobre sus fundamentos originales.

³¹. **Ibid.**

³². **Ibid**, p. 18.

³³. Gladden, E. N. **Approach to Public Administration**. London, Staples Press. 1966. p. 14.

³⁴. Brown R. G. S. and Steel, D. R. **The Administrative Process in Britain**. London, Methuen and Co. 1979 (1971).

Pero el manejo público ha constituido un campo de interés no sólo académico en el Reino Unido, 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 manejo. De acuerdo con este trascendental documento, el manejo 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.³⁵

Los manejadores 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 manejarial, 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 aquilatar así el desempeño de las responsabilidades individuales. Brown y Steel 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 "manejo por objetivos", para incrementar la eficiencia manejarial. 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

³⁵. **Ibid**, p. 295.

de la unidad conozca sus responsabilidades y el alcance de su autoridad, pues al efecto se establece un monitoreo continuo de su desempeño.³⁶

A partir de la aparición de obra de Leonard White -1926-, el manejo comenzó a ser cultivado por la mayoría de los grandes pensadores administrativos en los Estados Unidos, e incluso por politólogos tan afamados como Charles Merriam. Él creía que el enfoque manejarial, al que también llamó *enfoque procedimental*, trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración pública, así como con su análisis y su control.³⁷ Hacia la década de 1940 se desarrollaron los estudios sobre el manejo de los sectores privado y público, incluso con homologaciones, pero sin transferencias acríicas 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, era claro que el manejo constituye un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, así como una serie de datos que son observables con precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, con respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial del comportamiento humano.³⁸

³⁶. **Ibid**, p. 301.

³⁷. Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. p. 130.

³⁸. **Ibid**, p. 133.

Pero en aquellos años de 1940 los estudiosos que razonaban que el manejo aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal; era necesario un "manejo 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 manejo creativo implicaba el alcance de la idea de administración como un proceso educativo de relaciones, dentro de la organización administrativa dada.³⁹ El manejador debe actuar en el doble y nuevo papel de profesor y de aprendiz, porque el manejo creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador; no es sugestión ni manipulación, sino ingeniería del consenso como creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la organización administrativa.

Dentro de la ciencia de la administración pública el manejo y la administración han constituido un matrimonio bien avenido, pero no carente de confusiones. Habiéndose incorporado a mediados de los años de 1920 como parte de la definición de administración pública,⁴⁰ dos décadas después aún entrañaba cierto grado de ambivalencia que aún conserva en nuestros días. Desde 1946 arropa una sinonimia con las nociones de administración y de ejecución, toda vez que tenía ecos y contraecos del manejo industrial. Empero, el manejo no constituye un sinónimo de administración sino un término específico referido al alto funcionariado: "manejo es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros".⁴¹

³⁹. Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. p. 320.

⁴⁰. White, **Introduction to the Study of Public Administration**.

⁴¹. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935). p. 28.

El Manejo como Nexo entre Policy y Ejecución

Una variación temprana del manejo público consistió en el cambio de su concepción desde su papel como pivote de la definición de administración pública, hacia su noción como nexo de implementabilidad. Fue Marshall Dimock quien sostuvo originalmente que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadió a la **policy** como la implementación del proceso del gobierno. Las **policies** principales están determinadas por el manejo, "pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho y la **policy**".⁴² 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.

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

⁴². Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 31. 1937. pp. 31-32.

básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de **policy**".⁴³

De manera similar, John Millet pensaba que a la administración incumbe con las tres ramas del gobierno, porque todas tienen relación con ella aunque de diferentes formas. Razonaba que la substancia de la administración pública es la **policy** y la acción pública, en una amplia variedad de campos de *esfuerzo*. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública y otros más; pero "yo podría ir casi infinitamente".⁴⁴ El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno, "a falta de mejor término", es el "manejo".

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está constituida con la substancia particular del campo de esfuerzo, y esta substancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. Este fenómeno puede ser observado en diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero existen elementos comunes sobre el concepto de manejo como la guía de toda la administración pública.⁴⁵ Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional, un nexos que una al politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

⁴³. Appleby, obra citada, pp. 6-7.

⁴⁴. Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, McGraw-Hill Books Company. 1959. p. 185.

⁴⁵. **Ibid.**

La noción de manejo como nexo entre **policy** e implementación es de gran relevancia, pero debe preservar la idea de que ese manejo sea observable como un proceso o función, pues su esencia comprende las materias de personal, presupuesto y planeación.⁴⁶ El perder de vista estas funciones o procesos, significa olvidar algo que es vital en el manejo público. Esto es relevante porque, a decir de Robert Golembiewski, el arte y la ciencia de la administración pública involucran a una amplia variedad de especialidades dentro del contexto del manejo público, el cual es el medio de configurar una síntesis.

Esta tradición ha tenido frutos dignos de ser señalados, pues actualmente el manejo público se ha convertido en un territorio del cultivo compartido, y en estrecha colaboración de la administración pública y las ciencias de **policy**. Como síntesis de este proceso académico se ha producido una obra singular, cuyo objeto es "ofrecer una definición de este campo".⁴⁷ Este empeño obedece a un afán que Laurence Lynn reconoce es ciertamente arbitrario, pero que se justifica por la ambigüedad manifiesta en el término manejo. Esta labor de manifiesto interés, pues el fenómeno manejarial ya es antiguo, es hecha por Lynn en el tardío año de 1996, y de tal modo establece como "dominio intelectual del manejo público a todos los funcionarios y organizaciones dotados de autoridad ejecutiva y con impacto colectivo sobre la **policy** igualmente pública".⁴⁸

⁴⁶. Golembiewki, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks". Golembiewki, Robert (ed.). **Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs**. Itasca, F.E. Peacock Publishers. 1968. p. 7.

⁴⁷. Lynn Laurence. **Public Management: Art, Science and Profession**. New Jersey, Chatham House Publishing. p. 1.

⁴⁸. **Ibid**, p. 2.

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

La comunidad académica de administración pública, por su parte, personifica el flanco administrativo cuyo foco de interés es el papel y estatus de los servidores de carrera y las organizaciones donde están empleados. Su meta es un manejo administrativo competente, y la creación y mantenimiento de organizaciones efectivas y legitimadas por la autoridad constitucional.⁴⁹ Consciente de que este planteamiento puede resonar a la dicotomía política-administración, Lynn toma tácita distancia al respecto.⁵⁰

Visualizado el campo del manejo público como la "función ejecutiva del gobierno", su identidad queda establecida como academia y profesión, y es de tal modo útil para los académicos y los practicantes. Su utilidad es visible en la fundación de los campos académicos que iluminan la función ejecutiva del gobierno; desarrolla hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y actitud crítica; y aplica las habilidades intelectuales para responder a las preguntas centrales del manejo público.⁵¹ En suma, "dentro de la

⁴⁹, **Ibid**, pp. 3-4.

⁵⁰. **Ibid**, p. 2.

⁵¹. **Ibid**, p. 7.

administración pública, el manejo público es definido como la función ejecutiva del gobierno".⁵²

En los Estados Unidos ese término no emergió como una categoría científica, sino como una expresión relativa al arte y la práctica, tal como era perceptible en los programas de formación en **policy** durante los setenta. Su foco son los manejadores públicos (**public managers**), que constituyen un grupo de actores de la vida pública cuya encomienda es implementar una parte de las funciones ejecutivas del gobierno, y por consiguiente, ellos son el capital humano de la capacidad ejecutiva de ese gobierno. Su actividad emana y es controlada a través de las autoridades por medio de decretos, estatutos e instructivos, así como de prácticas establecidas, órdenes judiciales y costumbres políticas.

Sin embargo, en administración pública el estudio del manejo público ha sido prioritario sobre el examen del manejador. En efecto, su énfasis se puso en el derecho público, las organizaciones y las funciones, toda vez que sus cultivadores en los Estados Unidos lo han observado como un subcampo diferenciado o como un foco especial de esa disciplina. Entre los tratadistas tempranos se encuentran Woodrow Wilson y Fritz Morstein Marx, así como Herbert Simon, Víctor Thompson y Donald Smithburg. Los cultivadores contemporáneos son Hal Rainey y Barry Bozeman, así como el propio Laurence Lynn, entre otros más,⁵³ quienes son los mismos personajes que hoy en día se distinguen como estudiosos de la administración pública.

Laurence Lynn cree, en suma, que el manejo público ha constituido un subcampo de la administración pública

⁵². **Ibid**, p. 160.

⁵³. **Ibid**, pp. 37-44.

permanentemente cultivado por muchos y relevantes pensadores de ese campo del saber. Las líneas precedentes así como lo constatan, al mismo tiempo que han inspirado un desarrollo relativamente autónomo del manejo público como un campo compartido por los cultivadores de la administración pública y los tratadistas de **policy**, del cual Lynn es uno de los líderes.

Sin embargo, desde los años de 1970 ha ido emergiendo una perspectiva del manejo público orientada a lograr su plena independencia, toda vez que sus cultivadores proceden de profesiones diversas a la administración pública, y sus *locus* académicos consisten en planteles de enseñanza de **policy**, por un lado, y de negocios privados por el otro. Autores como Barry Bozeman y Donald Kettl creen que estas dos líneas, ambas refractarias a la administración pública, son conciliables entre sí a través de un esquema teórico común y compartido.

Finalmente, una cuarta versión del manejo ha surgido en la década de 1990 desde los moldes de la economía neoliberal y la opción pública, proponiendo una versión privatizadora del manejo público bajo nociones del mercado, la competencia comercial, la clientela y la orientación empresarial privada, que abordaremos en un capítulo posterior

DIVERSIFICACIÓN CONCEPTUAL DEL MANEJO PÚBLICO

En efecto, otras versiones del manejo público emergen en los Estados Unidos durante los años de 1970 como focos de interés tanto para los académicos, como para los profesionales dedicados al mejoramiento gubernamental. Fue desde entonces que comenzaron a aparecer los primeros trabajos titulados específicamente con la rúbrica de manejo público. Un libro representativo fue preparado por James

Mercer y Edwin Koester para vincular la teoría de sistemas y el management público. Bajo esta relación epistemológica, los sistemas de manejo público son definidos como conjuntos de acciones de gerencia pública que interactúan para formar efectos distinguibles sobre la comunidad a la que sirven.⁵⁴

También destaca el trabajo de Michel Chevalier y Thomas Burns, quienes utilizan al manejo público para ayudar a explicar el desequilibrio entre la comunidad humana y su medio ambiente, y más particularmente cuando las instituciones se han propuesto convocar a la acción pública. Tal como era perceptible hacia finales de los años de esa década, existía en el mundo una disociación entre el modo como las comunidades humanas manejaban su ambiente, y el resultado de ese manejo. El desarrollo de la sociedad y el desenvolvimiento de la organización de la administración pública están desfasados, de modo que los autores se han propuesto desarrollar una nueva forma de manejo público para colaborar al alivio de ese desfase, perceptible en la ineficiencia de ese manejo para conciliar los propósitos públicos y los propósitos individuales.⁵⁵ En consecuencia, el manejo público es "repensado" como un nuevo paradigma orientado a hacer prosperar una adecuada relación entre ambos intereses, en función del contexto social.

Los autores creen que el "manejo público puede ser observado como un proceso de reconciliación de los intereses individuales y los intereses colectivos", porque cada uno de

⁵⁴. Mercer, James y Edwin Koester. **Public Management Systems**. New York, **American Management Association**. 1978. P. 8.

⁵⁵. Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management of Private Interest". Sutherland, John (ed.). **Management Hanbook for Public Administration**. New York, Van Nostrand Reinhold Co. 1978. p. 134.

esos intereses tiene una lógica o cálculo propio.⁵⁶ El cálculo de la decisión individual opera de conformidad con la lógica de la maximización del interés particular, pero este mismo es articulado dentro de límites colectivos y mediante restricciones. En contraste, con base en que la colectividad vive en virtud de sus relaciones con su contexto, en el sentido material y sociocultural, debiendo mantener un equilibrio, el cálculo de la decisión colectiva opera de acuerdo con la lógica de la subsistencia y con balance ante su contexto.

El nuevo paradigma de manejo público es aplicable para aquellos casos en que, como los propios de esa época, ocurría un desbalance entre los intereses individuales y los intereses colectivos, y entre estos y el contexto. Esta noción trasciende modelos de gerencia aceptados, tales como el manejo por objetivos propuesto por Peter Drucker,⁵⁷ y establece el *manejo por intereses*. En contraste con la gerencia por objetivos, que enfatiza la definición y logro de propósitos concretos, el manejo por intereses se refiere a la identificación y gerencia de los intereses involucrados en un resultado de **policy**.⁵⁸ Por consiguiente, este último es más flexible y entraña una estrategia de planeación incremental que apunta a ligar intereses progresivamente dentro de redes capaces de planificar e implementar acciones, moviéndose hacia la solución de problemas complejos.

Pero también buena parte de los cambios obedecen al ambiente académico de entonces, que se caracterizaba por el desagrado sobre el curso imperante en los estudio de la

⁵⁶. **Ibid**, p. 135.

⁵⁷. Drucker, Peter. **The Practice of Management**. New York, Harper and Row Publishers. 1954.

⁵⁸. Chevalier y Burns, obra citada, p. 145.

administración pública, el énfasis del abordaje del temario de implementación en los programas de **policy** y las reformas curriculares en las escuelas de negocios privados.

El Ambiente Reinante

Uno de los primeros trabajos en recoger los problemas teóricos que entonces emergían es el artículo de Graham Allison acerca de las diferencias entre manejo público y manejo de los negocios, del que trataremos más adelante. Para entonces el manejo público comenzaba a abrazar los campos de la educación, la investigación y la práctica de la administración pública, así como otros ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.⁵⁹

Un conspicuo referente de su desarrollo es el **Directorio de Investigación de Manejo Público** preparado por David Garson y Sam Overman en 1981-1982, para la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y asuntos Públicos (NASPAAA). El **Directorio** refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público. Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre manejo público en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.⁶⁰

Igualmente, la Asociación para la Policy Pública y el Manejo (APPAM), formada por un grupo de escuelas prestigiadas, crearon la **Revista de Policy Pública y Management (Journal of Public Policy and Management)** que ocasionalmente publica artículos sobre manejo, porque este

⁵⁹. Rainey, Hal. "Public Management: Recent Developments and Current Prospect". Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky. **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 157-182.

⁶⁰. **Ibid**, pp. 1661-164.

tópico es cultivado más por administradores públicos, que por académicos de **policy**. En la prestigiada **Revista de Administración Pública (Public Administration Review)**, desde 1970 fue formada una nueva sección llamada *Foro de Manejo Público*, con una orientación eminentemente práctica. En este año la antigua **Revista del Servicio Civil (Civil Service Journal)** fue re-titulada como **Manejo (Management)**.⁶¹

Pero de hecho existen dos manejos públicos emergentes en la década de los años de 1970, a los que Barry Bozeman juzga como rivales, pues uno es procedente de las escuelas de **policy** y el otro de los planteles de negocios privados. Fue de este modo que surgieron al mismo tiempo dos enfoques muy distintos sobre el manejo público, uno propio de **policy** que Bozeman bautiza como el enfoque **P** -de **policy**-; el otro emanado de las escuelas de negocios, al que llama el enfoque **B** -de **business**- (negocio, en inglés).⁶²

Sin embargo, en calidad de categoría, mas no como una actividad, Bozeman explica que el manejo público siguió las tendencias de las escuelas de negocios. En estos planteles ha dominado la tendencia a modificación de sus nombres durante los años referidos, dejando de constituir escuelas de administración de negocios, para convertirse en planteles de manejo privado, cuya finalidad fue el enfatizar a la estrategia empresarial como contraste al estudio de la mecánica y los procesos de administración interior hasta entonces vigente.⁶³ Este movimiento fue acompañado por la

⁶¹. **Ibid**, pp. 163.

⁶². Bozeman, Barry. "Introduction: Two Concepts of Public Management". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 1-2.

⁶³. **Ibid**, p. 2.

creación de nuevas revistas, tales como **Revista de Manejo Estratégico (Strategic Management Journal)**, en tanto que se reorganizó la división de la Academia de Manejo (**Academy of Management**), una congregación de profesantes de la nueva fe manejarial.

El movimiento del manejo público, especialmente el que creció fuera del estudio de la estrategia corporativa en las escuelas de negocios, reclama constituir un enfoque novedoso que comparte muy poco con las añejas tradiciones, entre las que suponemos que Donald Kettl suma a los sucesores de Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon.⁶⁴

De hecho, el manejo público ha surgido paralelamente en las escuelas de **policy** y producido frutos en el seno de la Asociación para el Análisis de **Policy** y el Manejo (**Association for Public Policy Analysis and Management**). Los trabajos de investigación referentes al manejo público también tiene raíces distintas, y más recientes que las propias de la administración pública. Aquí hay que destacar que cuando comenzaron a crecer y desarrollarse las escuelas de **policy**, en su seno se desarrollaron dos carriles diversos, uno propio del análisis de **policy** con base en enfoques fundados en la economía con miras a identificar a las mejores decisiones, y otro dedicado a la investigación en manejo público, cuya orientación consistió en cómo ejecutar esas decisiones.⁶⁵

La búsqueda de nuevos horizontes académicos está perfectamente representada en un libro pionero de Barry

⁶⁴. Kettl, Donald. "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 56.

⁶⁵. **Ibid**, p. 57.

Bozeman, donde su autor señaló por principio, que su obra abrazaba tópicos conocidos en textos de administración pública, tales como la teoría de la organización, el manejo financiero y la gerencia de personal; pero con la diferencia que ella descansa en el énfasis de la teoría y el análisis de manejo, para la adquisición de un conocimiento estratégico.⁶⁶

Sin embargo, el manejo público tiene un origen nebuloso que contrasta con la nitidez del nacimiento de la administración pública y la teoría burocrática, pues en los Estados Unidos, la primera se remonta al trabajo de Woodrow Wilson y su dicotomía política-administración, en tanto que el estudio de la burocracia comienza con Max Weber. Pero los orígenes del manejo público es aún más oscuro porque se trata más una criatura de la evolución institucional de planteles de enseñanza, que del desarrollo intelectual, pues nació como un campo de estudio y una empresa educativa.⁶⁷

El Manejo Público como Opción a la Administración Pública

La exploración del manejo público reclama, por principio, saber que se trata de un ámbito sumido en un nutrido debate acerca de su identidad; de un término aún muy confuso y nebuloso; y de la ausencia de consenso muy seria entre sus cultivadores.

Nosotros pensamos que el manejo público tiene pocas novedades, coincidiendo plenamente con apreciaciones similares expuestas tanto por administrativistas, como por politólogos. Esto ha hecho pensar a Donald Kettl que la

⁶⁶. Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**. New York, St. Martins's Press. 1979. pp. V-VI.

⁶⁷. Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", p. 1.

emergencia del manejo público ha provocado que algunos estudiosos de la administración pública hayan mostrado su asombro, y hasta en cierto grado su ira, cuando el asunto es mucho más complejo. Incluso que hay politólogos que razonan que su propio campo habitual de trabajo es el manejo público, cuyo origen se debe buscar en el artículo de Woodrow Wilson publicado en 1887, de modo que esta labor lleva más de cien años de estarse realizando. Hay otros politólogos que afirman, incluso, que los trabajos de investigación en implementación de **policy** hoy en día también lleva por nombre la voz manejo público.⁶⁸

El desafío del manejo público, por consiguiente, es más que una pugna en pro de su identidad; se trata de una contienda a favor de su existencia, pues el movimiento de manejo público ha rechazado firmemente las reservas de la administración pública y la ciencia política, sobre la creación una nueva teoría en el orden administrativos. Es más, los profesantes del manejo público creen la administración pública continúa siendo el foro de investigaciones importantes, pero que ha perdido incuestionablemente su asiento central en la mesa de su disciplina hermana, la ciencia política. Kettl piensa, erróneamente, que gradualmente los cultivadores de la administración pública se han distanciado de la ciencia política, y en ocasiones hasta hallado hogares más hospitalarios en otras disciplinas. Y que otros tratadistas optaron por hacer de la administración pública una disciplina autónoma.⁶⁹ Paralelamente, la ciencia política ha gravitado sobre la investigación del desempeño deficiente de los programas públicos, al grado que sus profesantes juzgan que resultan decepcionantes. En tanto que las investigaciones de

⁶⁸. Kettl, obra citada, 56.

⁶⁹. **Ibid.**

la administración pública se enfocaron en la burocracia, el estudio de la implementación se centró en los programas gubernamentales.

Pero no sólo el manejo público nació como un rechazo a la administración pública, sino también las escuelas de **policy**. Barry Bozeman explicó que dichas escuelas, tales como la Escuela Kennedy en Harvard (**Kennedy School**), el Instituto de Estudios de **Policy** Pública de Michigan (**Institute for Public Policy Studies**), el Instituto Humphrey (**Humphrey Institute**) y la Escuela de **Policy** Pública de Berkeley (**School for Public Policy**), se fundaron parcialmente como un repudio directo a la administración pública al estilo antiguo. Esas escuelas se orientaron preferentemente al análisis cuantitativo formal, inspirados por la economía aplicada, además de que en ellas se comenzó reconocer la limitación en el sector público en lo respectivo al análisis cuantitativo formal, también llamado de "gran diseño" de **policy**. Igualmente, había una gran demanda de manejo, pero las escuelas de **policy** requerían algo análogo a la administración pública, pero no identificado con un campo considerado como "anticuado". Barry Bozeman discierne que "el manejo público fue inventado como una solución".⁷⁰

Fue de tal modo que, a mediados de los años de 1970, las escuelas de **policy** se comenzó a usar el término manejo público. Sin embargo, dentro de esos planteles nunca dejó de ser un concepto nebuloso, de modo que se razonó que el manejo público debería ser un tipo de gerencia complementada por el análisis de **policy**, pero opción que no alcanzó mayor consenso. Todo lo anterior explica por qué la mayor parte de los egresados de esos planteles como "expertos en manejo público" tuviera pocos antecedentes o una mínima

⁷⁰. Bozeman, obra precitada p. 2.

identificación con la administración pública. Algunos de ellos eran economistas "renegados", otros eran más practicantes que miembros de la academia, y unos más consistían en politólogos con una orientación institucional.

La investigación sobre el manejo público en las escuelas de **policy** tiene características diferenciales, que se inician con el rechazo de la administración pública y de la implementación, ya que renuncia implícitamente a su metodología de investigación tradicional. Pocos de los estudiosos del manejo público en esos planteles son politólogos o administradores públicos, pues en su gran mayoría tienen antecedentes disciplinarios diversos a esas disciplinas, toda vez que olvidan la labor tradicional de la investigación de la administración pública inadecuada como una guía para el estudio de **policy**. Tampoco están inclinados al estudio de la implementación porque suponen que exhibe un cuadro desolador de los programas gubernamentales, que raramente trabajan adecuadamente. "De hecho, la investigación en el manejo público no parece haber emergido de ninguna otra base identificable, sino de aquella propia del enfoque estratégico de las escuelas de negocios".⁷¹

El manejo público también toma distancia del estudio de implementación, orientado a explorar el alcance de las metas de un programa, en tanto que dicho manejo indaga sobre cómo se producen los resultados. Donald Kettl es muy claridoso al respecto, pues señalando que en tanto para Pressman y Wildawsky es asombroso que los programas federales funcionen tal como lo hacen, los cultivadores del manejo público -como Laurence Lynn- están interesados en el papel central de los ejecutivos políticos en el desempeño del gobierno.⁷² Por

⁷¹. Kettl, obra citada, p. 57.

⁷². **Ibid.**

consiguiente, la unidad básica del análisis de los investigadores en manejo público radica en el comportamiento de los altos gerentes de las burocracias públicas.

Otra veta del desarrollo del manejo público, particularmente en los planteles de **policy**, es el análisis de cómo deben ser y cómo se han realizado las decisiones públicas. Esto obedece a que hasta ahora, los economistas han predominado en dichos planteles y que creen que las materias administrativas tienen poco interés; y porque se pensaba que las decisiones son lo preponderantes, dado que ellas son lo que impulsan la administración de los programas. De hecho, las investigaciones en manejo público habían tenido un papel secundario en el análisis de estas decisiones. Por consiguiente, "el movimiento del manejo público está singular y auto-conscientemente dedicado a lograr una paridad con la economía y el análisis de decisiones".⁷³ El manejo público se interesa, de tal modo, por conocer lo que los gerentes públicos hacen realmente y cómo lo hacen, así como por el modo cómo lo hecho varía con el tiempo y con los diferentes tipos de problemas que ellos manejan.

El enfoque del manejo público se centró en la gerencia de **policies** de alto nivel, pues su interés no recae en la administración cotidiana de las agencias, ni tampoco en el manejo estratégico de las mismas; sino en la función del manejador o ejecutivo político que hace las **policies** de alto nivel. El sustento investigativo y docente de este concepto no propiamente teórico, sino orientado hacia reglas prescriptivas que están basadas en la práctica administrativa. Por consiguiente, el método de investigación preferente es el también el método de enseñanza dilecto, es decir, el análisis de estudios de casos.⁷⁴

⁷³. **Ibid**, p. 59.

⁷⁴. Bozeman, obra precitada, p. 3.

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

Bozeman discierne que los puntos fuertes del enfoque basado en **policy** radican en el reconocimiento de la importancia del análisis de **policy** para el manejo público; el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes de dicho manejo; la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo de fácil comprensión; y la promoción del diálogo entre manejadores *senior* y estudiosos del manejo público.⁷⁵

Uno de los puntos de contraste esencial del manejo público, ante la administración pública y los estudios de implementación, es que la primera explora a las agencias y sus empleados, en tanto que el segundo ausculta a los programas de gobierno y sus resultados.⁷⁶

El manejo público, por su parte, está basado en el papel de los líderes de la alta administración y las estrategias que diseñan. Buena parte de la literatura que nutre los cursos académicos y las acciones prácticas de esos líderes, han sido preparadas por antiguos manejadores públicos ya retirados que han profesado cátedra con base en estudios de caso dentro de los planteles de **policy**. Las estrategias de los manejadores públicos, con base en esos estudios, tiene tres objetos: en primer lugar, deben desarrollar estrategias para una eficiente y efectiva supervisión de las programas de

⁷⁵. **Ibid**, p. 4.

⁷⁶. Kettl, Donald. "The Perils -and Prospect- of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50. num. 4. 1989. p. 413.

las dependencias públicas; siendo estrategias competitivas que pueden ser adoptadas, ellos deben ser capaces de construir apoyo político dentro y fuera de la organización; en tercer lugar, los manejadores deben mantener la salud de sus agencias, tanto en la capacidad organizativa, por cuanto a la credibilidad, así como obtener los recursos necesarios en términos de personal, legislación y electorado.

En fin, Kettl razona que las escuelas de **policy** donde se enseña el manejo público se ha aportado a la administración pública y las **policies** mismas, pero no en términos de implementación, sino del "arte de lo posible".⁷⁷

Pero Kettl también sabe que el estudio del manejo público está en su infancia y que se debe moldear todavía como un campo del saber. Pero razona que sus cultivadores tienen la oportunidad de mejorar la forma en que el gobierno es manejado.⁷⁸ Por su parte, Barry Bozeman discierne que de ser válidas las evaluaciones recientes sobre la investigación y la teoría del manejo público, entonces este campo del saber no tiene todavía la aptitud para ocupar un lugar junta con ciencias sociales que son más maduras y más ricas teóricamente. Como campo de estudio, el manejo público se ha descrito tanto como el lado "blando" del estudio -pues el análisis de **policy** es "duro"), como un mero arte ajeno al concepto de discipline. Por consiguiente, su investigación y su teoría tienen mejores calificaciones por cuanto su cariz práctico y su utilidad aplicada. Bozeman cree, empero, que desde lo época del manejo científico de Frederick Taylor,

⁷⁷. **Ibid.**

⁷⁸. Kettl, "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways", p. 68.

tampoco no hicieron afirmaciones fuertes sobre su potencial científico, y en ello tiene razón.⁷⁹

Existen dos problemas, interrelacionados, que son los males endémicos de la investigación en el manejo público y que embarazan su progreso científico. Uno es el problema interno/técnico, I/T como lo llama Bozeman, que concierne a las normas técnicas aceptadas en la investigación científica y la creación de teorías. El otro es el problema externo/integrativo, E/I, que no atañe a la elaboración de conocimiento, sino a su adjudicación, organización y evaluación. Aquí se trata de integrar el conocimiento creado por los científicos sociales que trabajan fuera de la comunidad que cultiva al manejo público, y que refieren los aspectos sociales e institucionales de la producción del conocimiento.

A pesar de estos problemas endémicos, así como a su diversidad conceptual, Bozeman razona que la teoría del manejo público tiene en tal diversidad una virtud, no un defecto. "Pero, aunque este bálsamo es optimista, sufre ante la realidad de que esencialmente no existe una teoría del manejo público; no, al menos, si excluimos las teorías entroncadas con la economía, ciencia política, historia y campos del saber (...) hay, pienso, poco que es exclusivo de la teoría del manejo público mismo, pero sus elementos distintivos logran a formar un campo de estudio unificado".⁸⁰

⁷⁹. Bozeman, Barry. "Theory, Wisdom, and the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 27.

⁸⁰. Bozeman, Barry. "Conclusion: Searching of Public Management". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 362.

Esos elementos son el interés por la prescripción y la teoría prescriptiva; el enfoque sobre el carácter distintivo del manejo público y de las organizaciones públicas - enfatizando Bozeman las nociones de pública-, y particularmente los efectos de la política; el foco sobre problemas, más que el foco en el proceso; 4) el énfasis fuerte en el conocimiento contextual y experiencial; y el foco sobre la estrategia y los problemas multi-organizativos. Este es el núcleo, propiamente, de lo que Bozeman llama un *enfoque del conocimiento* distintivo, no tanto un cuerpo de teoría singular, cuyo resultado de sus labores es diferente al de la sociología, la ciencia política, la economía y aún la administración pública.

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

Pero ciertamente tampoco el manejo público ofrece un elixir de vitalidad a la administración pública que lo haga elevarse como su salvador; y si bien es cierto que la causa del atraso de la administración pública justifica la emergencia del manejo público, no deja de ser su resultado muy pobre en comparación con sus aspiraciones. De tal modo, el remedio es ha sido más malo que la enfermedad.

MANEJO PÚBLICO Y MANEJO PRIVADO

La presencia de los negocios en el concepto de manejo público dentro o fuera la administración pública en los Estados Unidos, es una constante. Explícita o implícitamente, ese componente de los negocios aproxima a lo privado y lo público. Hemos dejado para el final de este capítulo el examen de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado, habida cuenta de que entre ambos existen puntos de contacto que han servido de fundamento, o de pretexto, para asimilarlos mutuamente; o bien, para ensalzar al segundo en demérito del manejo público.

Desde antaño se viene sosteniendo que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado que no se pueda suprimir. Esta no es una prédica actual, ella se inició junto con la declaración de los principios de manejo científico por Frederick Taylor, quien expuso que su obra se había preparado para llamar la atención de ingenieros y gerentes que laboran en los establecimientos fabriles privados, pero que esos principios eran igualmente aplicables a otras actividades sociales. Se trataba de un manejo general para los hogares, los ranchos, los negocios, las iglesias, las universidades y los gobiernos.⁸¹

Esta postura a favor de la identidad entre los dos tipos de manejo, sin embargo, es tan antigua como aquella otra que clama por su nítida diferenciación. En efecto, el aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el

⁸¹. Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York, Harper and Brothers Publishers. 1911. p. 8.

manejo privado se parecen en todo lo menos importante, es célebre al respecto;⁸² igual que aquella frase de Paul Appleby en la que enfatiza que el "gobierno es diferente."⁸³ Por lo tanto, es inevitable y necesario cuestionarnos si es posible que dos instituciones con propósitos diversos dentro de una sociedad, pueden mutuamente asimilarse con base en sus diferencias; o bien, si dicha asimilación es más factible a través de sus similitudes. En fin, si más que tratarse de una asimilación de lo público dentro de lo privado, refiere una mera transferencia de caracteres de uno hacia el otro.

Esta discusión, de suyo de enorme trascendencia, debe partir del aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que ambos tipos de manejo se parecen en todo lo menos importante, pues de no ser así, son incompresibles los papeles diferenciados del gobierno y la empresa privada en la sociedad. Habida cuenta de que ya tratamos con extensión al manejo público, ahora pasamos al examen de aquél manejo que aun siendo declarado como público, tiene más bien una factura privada por haber emergido en las escuelas de negocios. Se trata, en efecto, del enfoque B **-business-** que nos anunció Barry Bozeman páginas atrás.

⁸². Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. "Public and Private Management: are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" (1980). Stillman, Richard (ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 283.

⁸³. Appleby, Paul. "Government is Different". Shafriz, Jay and Albert Hyde (eds.). **Classics of Public Administration**. Oak Park, Moore Publishing Co. 1978. p. 101.

La señalada presencia de los negocios es patente en la versión B, de la que el autor citado cree representa un concepto de manejo público identificado con académicos más próximos a la administración pública. Ellos han profesado sus lecciones en los planteles de negocios o se formaron en las instituciones académicas de manejo que podíamos denominar como propias de manejadores generalistas. El enfoque B está caracterizado por los siguientes elementos: la mayor orientación hacia la investigación y la teoría; la aptitud para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías procedentes de una diversidad de disciplinas; la incorporación de análisis comparados más desarrolladas, cuyas bases son tanto las experiencias del manejo público, como del privado; la orientación hacia la gerencia estratégica; el interés por cuestiones de proceso; y el foco sobre el manejador público de carrera, más que la del ejecutivo político.⁸⁴

Siendo la versión B un criatura de las escuelas de negocios privados, el problema de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado es preponderante por derecho propio. Bozeman recuerda al *acertijo sobre la publicidad*, una idea que trata acerca de cómo los aspectos públicos de las organizaciones impactan determinadamente sobre su manejo. De hecho, como en cualquier organización, Bozeman discierne que ese acertijo refiere el problema central de la teoría del manejo público.

Ciertamente es imperativo el establecimiento de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado, pues el primer solo tiene su razón de ser intelectual y racional como un campo de estudio, a partir de esas diferencias. Bozeman discierne que sin las teorías del manejo público, lo

⁸⁴. Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", pp. 4-5.

público del manejo podría observarse fácilmente como un problema menor, es decir, como un término de erróneo, como una anomalía sin interés, o como una variable residual.⁸⁵

Una forma de apreciar las diferencias, consiste en que el manejo público difiere del manejo privado en que los objetivos y las metas del manejador público son más ambiguos que los propios del manejador privado. Sin embargo, Bozeman sostiene que la investigación de campo casi no ofrece sustento a tal proposición, toda vez que otras fuentes señalan que los manejadores públicos y los manejadores privados no difieren significativamente en sus percepciones sobre la ambigüedad de las metas.⁸⁶

Si el problema de tales diferencias es tan relevante, como en efecto lo es, requerimos ahondar sobre las índoles diferenciales de cada manejo. Siguiendo este trazo, Graham Allison exploró el célebre POSDCORB de Luther Gulick, el cual sintetiza las funciones manejariales comunes en ambos campos de la vida organizativa.⁸⁷ En efecto, uno y otro tipo de manejo comparten un proceso interior integrado por la planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Este ideario gerencial inspirado en Henri Fayol,⁸⁸ ha sido extensamente utilizado y reformulado por militantes de los dos campos del saber, desde

⁸⁵. Bozeman, "Theory, Wisdom, And the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage", p. 9.

⁸⁶. **Ibid**, p. 37.

⁸⁷. Gulick, obra citada, pp. 3-45.

⁸⁸. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).

entonces.⁸⁹ Lo que hay que destacar es que esas funciones constituyen un mundo integral, cuya armoniosa articulación funcional entraña el arte del manejo en ambos campos de actividad.

Contrastando con la afinidad funcional del manejo, sus contextos organizativos tienden a ser diversos de manera muy significativa. Ciertamente aquí se fraguan los elementos que permiten configurar una apreciación de las diferencias abismales entre un gobierno y un negocio privado. En efecto, Joseph Bower ha explicado que los manejadores públicos tienen un carácter peculiar, pues ellos logran metas formuladas por personas y organizaciones diferentes de sí mismos; operan organizaciones diseñadas por otros actores administrativos; trabajan con personas cuyas carreras están de muchos modos fuera del control manejarial; y alcanzan sus metas en un tiempo más breve que los gerentes privados.⁹⁰

En los gobiernos, los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y el calendario políticos, en tanto que los gerentes privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativos del mercado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido.⁹¹ La extensión del ejercicio laboral de un manejador público es corta, tal como es observable en el cargo de asistente de los secretarios del despacho en los Estados Unidos, donde su promedio de permanencia era de 18

⁸⁹. Entre ellos destaca Urwick, Lyndall. **Los Elementos de la Administración**. México, Herrero Hermanos. 1974 (1942).

⁹⁰. Bower, Joseph. "Effective Public Management". Lane, Frederick (ed). **Current Issues in Public Administration**. New York, St. Martin's Pres. 1978. p. 15.

⁹¹. Allison, obra citada, pp. 287-288.

meses; en tanto que los manejadores privados tienen una permanencia en su empresa y en su puesto en un tiempo mucho mayor, debido a que la responsabilidad de un ejecutivo es entrenar a su sucesor o escoger entre varios candidatos que incluso pueden proceder del exterior. Bower ha explicado que dentro de la empresa, una regla de continuidad laboral ha sido la promoción de los manejadores privados desde adentro, en tanto que el manejador público normalmente proviene del exterior, y ejerce sus labores con base en objetivos de **policy**, logra implementar muy poco de lo que él desea y sale de la organización con un sentimiento de falta de tiempo para haber realizado cambios de fondo.⁹²

Allison señala que otra diferencia sustancial es que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gerente privado es ubicado en un ambiente de alta tensión donde predominan los imperativos de la eficiencia y la competencia. Igualmente, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, mientras que el manejo privado obedece a evaluaciones intestinas sólo interesantes a la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta cotidianamente el ojo escrutador de medios de comunicación siempre atentos a su trabajo, cuando la empresa privada está sometida a una vigilancia de la prensa mucho menos estrecha.⁹³ Pero el gobierno no sólo obedece a los dictados de una opinión pública difusa, sino al esquema constitucional de poderes que lo someten a la vigilancia del legislativo y el judicial, una metodología de control desconocida por la empresa privada. Bajo este sistema, el gobierno trabaja con restricciones poderosas y su administración labora dentro de márgenes de libertad muy estrechos. Joseph Bower cree que trabajando a la

⁹². Bower, obra citada, p. 15.

⁹³. Allison, obra citada, pp. 287-288.

sombra de la publicidad, el gerente privado ejercita una labor anónima, en tanto que el gerente público es un actor sometido al flujo de la información pública como parte de su trabajo.⁹⁴ Este factor constituye una línea divisoria muy nítida, pues la información pública es parte de la hechura de **policy** en el gobierno, en tanto que ella es inexistente en los negocios.

Esas mismas condiciones hacen que el gobierno actúe inmediatamente bajo la presión de demandas, que lo hacen configurar coaliciones de apoyo a su labor de hechura de **policy**, en tanto que los gerentes privados están situados en una red jerárquica donde los comandos obedecen a un plano ordenado, metódico y programado, donde las discrepancias suelen ser la excepción. La pluralidad de la vida política fuerza al gerente público a responder eficazmente ante una pluralidad de autoridades superiores, en tanto que en los negocios el gerente debe atender las instrucciones de un solo jefe.⁹⁵

En los negocios privados los recursos son masivamente concentrados para alcanzar un objetivo, bajo lo que se llama el "arte del desbalance"; en tanto que en el gobierno se aplica el "arte de lo imperfecto", porque los objetivos entrañan una aplicación limitada de recursos a objetivos masivos.⁹⁶

Joseph Bower, por su parte, explica que "ha tratado de mostrar que los negocios estadounidenses constituyen una analogía inapropiada para discutir y evaluar al manejo público. En el sector público, el propósito, la organización

⁹⁴. Bower, obra citada, p. 18.

⁹⁵. Allison, obra citada, pp. 287-288.

⁹⁶. Bower, obra citada, p. 19.

y las personas, no tienen el mismo sentido y significación que en los negocios. Las diferencias incluso podrían acrecentarse y hacerse más complejas si damos espacio al reconocimiento del contraste dentro de las organizaciones públicas, tales como las agencias reguladoras como diversas de las organizaciones militares o paramilitares, por ejemplo; o con secretarios de gabinete como opuestos a los funcionarios de elección popular".⁹⁷

Graham Allison concluye que entre ambos tipos de manejo se hallan *diferencias constitucionales* de rango superior, pues en los negocios hay un solo jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional el manejo se confía principalmente en el ejecutivo, pero también parcialmente en los otros dos poderes. Por consiguiente, declara que "el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes".⁹⁸

Esto contribuye a explicar por qué, en entender de Allison, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

⁹⁷. *Ibid*, p. 22.

⁹⁸. Allison, obra citada, p. 296.