

EL FIN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

THE END OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

OMAR GUERRERO OROZCO
Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN

El artículo analiza las bases teóricas de la Nueva Gerencia Pública, y las limitaciones que han enfrentado las reformas administrativas basadas en esta corriente de pensamiento. Se plantea que la Nueva Gerencia Pública encuentra su sustento teórico en el neoliberalismo, y que en él obtiene un cuerpo de doctrina para sustentar su desarrollo. El agotamiento del neoliberalismo, pero sobre todo sus limitaciones teóricas, han marcado el fin la Nueva Gerencia Pública. En esa línea, el autor afirma que se requiere una nueva agenda, en la que el Estado se encuentre en el centro, y en la que se piense la administración pública desde la ciudadanía, y no desde la clientela.

PALABRAS CLAVE: Neoliberalismo, Nueva Gerencia Pública, Reformas Administrativas, Teoría de la Administración Pública.

ABSTRACT

The article analyzes the theoretical grounds of New Public Management, as well as the limitations faced by administrative reforms based on this school of thought. It is stated that New Public Management has its theoretical support on neoliberalism, where it obtains a body of doctrine to support its development. The exhaustion of neoliberalism and above all, its theoretical limitations, have marked the end of New Public Management. In that line, the author states that a new agenda is required, where the State is in the centre, and where public administration is thought from the citizen, instead of the customer.

KEYWORDS: Neoliberalism, New Public Management, Administrative Reforms, Public Administration Theory.

1. INTRODUCCIÓN

Hace poco más de tres décadas llegó a mis manos un libro singular, relativo a la Nueva Gestión Pública (*Nouvelle Gestion Publique*) (Massenet, 1975). Su particularidad obedece a su título, pero sobre todo a su contenido y proposiciones, así como al tiempo en que fue publicado, es decir, la época cuando el Estado de Bienestar gozaba de plena salud. Además, el subtítulo propone un “Estado sin burocracia”, para poner en su lugar un régimen mercantil donde domina la competencia y el cliente dicta los lineamientos del proceso económico. Este libro singular, que me facilitó mi amigo Arturo Lozano de Icaza –infortunadamente fallecido en plena juventud–, me proveyó de un material insólito, difícil de comprender en ese entonces y ciertamente insatisfactorio para círculos académicos habituados al estudio de la burocracia, la jerarquía y la autoridad, que es propiamente el *locus* de los administradores públicos. Hurgando en sus raíces, más adelante dimos con un texto igualmente peculiar que le sirvió de raíz y proveyó de energía para prosperar y darse a conocer, cuya publicación le antecedió diez años (Gelinier, 1966). Las propuestas de la Nueva Gestión Pública, en ese entonces, eran desajustadas, exóticas e irrealizables.

Cuán lejos estuvimos entonces de anticipar lo que ocurriría a finales de la década de 1980, cuando “Nueva Gestión Pública” emergió rebautizada como “Nueva Gerencia Pública”. Las ideas, no cabe duda, tienen capacidad de germinación, desarrollo, supervivencia y adaptación, que con frecuencia no alcanzamos a comprender plenamente en un momento que se juzga como actual y entonces vivido. Fue la “necesidad” maquiaveliana, que da forma a las condiciones sociales, la que creó la posibilidad a través de la cual el neoliberalismo, una doctrina en maduración, desarrollara un proyecto dotado con instrumentos de acción efectivos. El ayuno neoliberal de un programa dotado con efectividad, evidente desde la década de 1940, fue superado a partir de las décadas de 1960 y 1970 cuando germinó la “Nueva Gestión Pública” y demostró que la doctrina de los nuevos liberales podría ser implementable. El ensayo, a modo de tanteo de posibilidades, fue exitoso, pues década y media después la “Nueva Gerencia Pública” (*New Public Management*) vino a la vida.

Por consiguiente, el origen, desarrollo y declinación de la Nueva Gerencia Pública es inexplicable sin la consideración de sus vínculos parentales con el neoliberalismo. Esto obedece a las siguientes consideraciones: en primer lugar, el neoliberalismo emergió a finales de la década de 1930 como una reivindicación del liberalismo, pero sustentado en nuevas fuentes y como una réplica al avance planetario del socialismo, y particularmente por motivo del progreso del intervencionismo en las economías occidentales; sin embargo,

emergió a la vida carente de un instrumental que viabilizara su programa de acción. En segundo lugar, como lo adelantamos, la Nueva Gerencia Pública surge a la vida a mediados de la década de 1960, bajo el sustento de un incipiente número de ideas basadas en la economía de mercado, la competencia y la orientación al cliente, pero con la forma de un recetario práctico apenas sustentado doctrinalmente. De modo que el neoliberalismo adquiere consistencia programática a través del desarrollo de la Nueva Gerencia Pública; y esta obtiene un cuerpo de doctrina por medio del neoliberalismo para sustentar su desarrollo.

Sin embargo, las propuestas de la Nueva Gerencia Pública, desajustadas, exóticas e irreales, se convirtieron a la postre en su “Talón de Aquiles”. El paso del tiempo vino a demostrar que la Nueva Gerencia Pública no sólo llevaba en su seno la semilla de su destrucción, sino un potencial de realización más estrecho de lo que muchos pensaron. Una vez agotado el caudal ideológico neoliberal, confrontado con una realidad económica planetaria inocultable desde finales de 2008, que ahora apunta a la regulación y el intervencionismo, la Nueva Gerencia Pública se marchita con el paso de los días.

2. DE PARÍS A MONT-PÈLERIN: EL ALBA DEL NEOLIBERALISMO

En este trabajo narramos la etapa actual, y quizá final, de un largo proceso de acontecimientos que dio inicio en octubre 26-30 de 1938, cuando en París se reunió un conspicuo grupo de pensadores. El motivo del conclave fue la publicación del libro de Walter Lippman: *The Good Society*, recién traducido al francés (Lippmann, 1937). Dicho coloquio congregó a Ludwig von Mises y Friedrich Hayek, conspicuos militantes de la escuela austriaca, junto con otros eminentes pensadores, entre los que destacan Wilhelm Röpke, Jacques Reuff, Louis Baudin y Alexander Rüstow. El *Coloquio Lippmann*, como se conoce la reunión, fue realizado en un ambiente favorable a las finalidades de revitalizar al liberalismo, pues había sido precedido por una ola de reivindicaciones sobre esa ideología observable en varios países europeos y en los Estados Unidos (Cros, 1951).

A través de la reunión se trataría de establecer las bases de una visión moderna del liberalismo sin que, sin embargo, en un principio existiera acuerdo acerca de su denominación. Al final de cuentas, según lo narra uno de sus participantes, se optó por añadir la voz “neo” al liberalismo existente, para llamarlo desde entonces: *neoliberalismo*. Louis Baudin relata puntualmente la agenda que se concertó. En efecto, el acta de nacimiento del neoliberalismo consiste en una agenda que comprende cuatro puntos esenciales:

1. El nuevo liberalismo admite que sólo el mecanismo de los precios, funcionando en mercados libres, permite obtener una utilización óptima de los medios de producción y conducir a la satisfacción máxima de los deseos humanos.

2. Al Estado incumbe la responsabilidad de determinar el régimen jurídico que sirva de marco al libre desarrollo económico así concebido.

3. Otros fines sociales pueden ser substituídos por los objetivos económicos enunciados más arriba.

4. Una parte de la renta nacional puede ser, con ese objeto, substraída al consumo, pero con la condición que la transferencia se haga a 'plena luz' y sea 'conscientemente consentida'.

A esos cuatro puntos conciernen, pues, respectivamente, la clave del sistema, su marco, sus objetos, sus medios de aplicación" (Baudin, 1953: 150).

En efecto, el *Coloquio Lippmann* finalizó con la redacción de una agenda que sirviera de cauce al movimiento neoliberal, el cual, como puede observarse hasta nuestros días, se ha seguido al pie de la letra. En primer lugar, el neoliberalismo tiene como postulado básico que sólo por medio del mecanismo de los precios, desenvolviéndose en mercados libres, se puede organizar la elaboración apta para el mejor uso de los medios de producción, así como para satisfacer al máximo los deseos de los hombres como existen verdaderamente; y no como un poder central planificador pretende instaurarlos en su mente. En segundo lugar, la posición de equilibrio establecida en los mercados constituye un sistema de reglas que pueden ser determinadas de modo decisivo por las normas relativas a la propiedad, contratos, asociaciones y personas morales colectivas, así como las patentes de invención, quiebras, moneda, bancos y el régimen de impuestos. Como las leyes son una creación del Estado, éste tiene la responsabilidad de determinar el régimen jurídico que sirva de marco para el libre desarrollo de las actividades económicas (Baudin, 1956: 40). En tercer lugar, el fin buscado por el régimen jurídico radica en asegurar la utilidad máxima en la producción, incluso con las restricciones que puedan determinar los fines sociales, aunque el sistema neoliberal exige la elección consciente de esos fines y rechaza su imposición por una autoridad. En fin, la organización de la producción conforme a los principios neoliberales incluye el destino de una parte del ingreso nacional separada del consumo individual, destinada a fines de índole colectiva. En fin, el Estado neoliberal puede, y debe, destinar su importe a la financiación colectiva de la defensa nacional, de la enseñanza, de la investigación científica, y de ciertos servicios sociales.

3. MONT-PÈLERIN: REFUNDACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

El segundo conclave neoliberal se llevó a cabo en Mont-Pèlerin, Suiza, el cual, luego de 10 días, culminó con la fundación de la *Sociedad Acton-Tocqueville*, que después se convino llamar la *Sociedad Mont-Pèlerin* (Hartwell, 1995: 43-44). Además de Hayek acudieron, entre otros, los siguientes personajes: Walter Eucken, Milton Friedman, Bertrand de Jouvenel, Frank Knight, Ludwig von Mises, Karl Popper, Lionel Robbins y Wilhelm Röpke.

En 1947 la Sociedad Mont-Pèlerin albergó a 258 miembros fundadores, de los cuales 101 eran estadounidenses, 28 alemanes y 29 ingleses, entre otros (Steiner, sin año: 3). La reunión estuvo motivada por la preocupación de los participantes sobre el destino del liberalismo como pensamiento y acción, por la decadencia de los principios de la moral y el derecho, así como la declinación en las creencias sobre las bondades de la economía de mercado y la propiedad privada (Hayek, 1992).

Habida cuenta de que uno de los propósitos de la reunión fue depurar las teorías clásicas liberales de las adherencias brotadas a lo largo del tiempo, así como afrontar los problemas nacidos de un liberalismo simplista, Hayek explicó que esto era viable a través de la elaboración de los principios generales de un orden liberal; labor posible sólo entre un grupo cuyos miembros estén de acuerdo en lo fundamental y entre los que no se cuestionen a cada paso ciertos conceptos básicos. Fue necesario, por lo tanto, concitar un acuerdo básico de los principios del neoliberalismo (Steiner, sin año: 3). Asimismo, la reunión se declaró contra “el viejo liberal” que anclado a la doctrina “tradicional”, precisamente porque la tradición no es de utilidad para los propósitos de los allí reunidos por muy admirables que sean sus ideas (Hayek, 1992: 260-261). Hayek prefirió neoliberales, no liberales de viejo cuño, y de preferencia los que hubieran enfrentado los argumentos “desde el otro lado”, luchado contra ellos a base de esfuerzo.

Hay que enfatizar que la revisión del liberalismo no sólo sería por cuanto que es antiguo, sino también por las “adherencias” que padece y por sus desvíos. Hayek advirtió a los congregados en Mont-Pèlerin sobre la importancia de comprender con toda claridad que las doctrinas liberales populares –sobre todo en Europa continental y Estados Unidos de América– contenían muchos elementos que llevaban a sus militantes directamente a las filas del socialismo, el nacionalismo y el racionalismo.

En fin, la reunión estuvo inspirada por la preocupación de los participantes sobre el destino del liberalismo como pensamiento y acción, tal como fue observado por los asistentes en la decadencia de los principios de la moral y el derecho, así como la declinación en las creencias sobre las bondades de la

economía de mercado y la propiedad privada. Los participantes acordaron apartarse de toda ortodoxia, así como de los partidos y los programas propagandísticos, porque el propósito de su reunión fue estudiar permanentemente los problemas de las economías de mercado. Entre los objetivos derivados de ese propósito, los convocados se plantearon estudiar la redefinición de las funciones del Estado y distinguir nítidamente al orden liberal y al orden “totalitario”, establecer requisitos mínimos para el funcionamiento del mercado y explorar los alcances de los credos opuestos a la libertad.

La cruzada neoliberal pugnó durante muchos años por lograr que su agenda alcanzara sus finalidades, luego de peregrinar en una atmósfera hostil, si no cuando menos, de indiferencia. Su éxito comenzó con la declinación del Estado de Bienestar, junto con el ascenso de los regímenes conservadores en Chile, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

4. MONT-PÈLERIN AL MUNDO: LA REFORMA NEOLIBERAL DEL ESTADO

Luego de muchos años de tenaz promoción y desarrollo, el neoliberalismo finalmente inició su marcha para asumir la primacía planetaria hacia mediados de la década de 1970, a través de los programas de privatización en gran escala que se iniciaron en Chile. Pero fue en el Reino Unido, cuando el régimen conservador de Margaret Thatcher se entronizó, la época que marca claramente cuando el credo neoliberal, con su doctrina y su programa elaborados en París y reelaborados en Mont Pèlerin, se comenzaría a aplicar. En efecto, a la defensiva hasta finales del decenio mencionado, el neoliberalismo pasó a la ofensiva cuando una serie de cambios en el mundo fueron favoreciendo su acogida en una diversidad de países. Fue entonces que emergió un concepto que, derivado directamente del tema del intervencionismo anunció una reforma del Estado como cambio en la estrategia económica planetaria. Centrado tanto en el ideario de su decimonónico ancestro, como en su propio caudal de conceptos, el neoliberalismo enfocó la reforma en la problematización del “tamaño” del Estado.

A lo largo de la década de 1980, el tema del “tamaño” del Estado se convirtió en un tópico central de estudio y debate en los asuntos públicos. Su abordaje, que hacía coincidentes situaciones que estaban ocurriendo en muchos países, fue concebido como un suceso universal. La reforma del Estado fue desarrollada con un ánimo de expiación que buscó las causas de la crisis estatal en su pasado inmediato. Los males que le aquejaban fueron identificados con la corrupción burocrática, la organización estatal cor-

porativa, el formalismo del trabajo gubernamental y su “enorme tamaño”. La pugna más virulenta se encaminó contra el “sector paraestatal” (Velasco, 1973: 17-20), entonces integrado principalmente por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y provisión de servicios. La identidad de los males del Estado con su “magnitud” sentó bases en el pensamiento profesado por catedráticos de economía con orientación en las escuelas austriaca y de Chicago, así como en los círculos empresariales privados y los ámbitos financieros de los gobiernos. De su encuentro surgió una concepción cosificada del Estado que orientó su examen con base en parámetros contables y numéricos, toda vez que el “peso” del Estado se calculó con base en estados financieros.

Una de las conclusiones resultantes fue la respuesta, obviamente afirmativa, acerca de que era evidente el gran “tamaño” del Estado. Destaca al respecto la presión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya condición para el suministro de recursos financieros solicitado por los gobiernos fue la reducción de la “magnitud” estatal. La reforma del Estado, sintetizada como un achicamiento de su “volumen”, fue realizada en un ambiente de anatemización de su papel ante la crisis del capitalismo, así como la desconfianza habida sobre su función de rector de la economía. La antigua tesis generalmente aceptada sobre la función sustitutiva del Estado con relación al empresario, como reproductor del capital, fue abandonada en favor de la idea del mercado como regulador de las condiciones de la reproducción. Se afirmó entonces que había una sobre-dilatación de los “sectores paraestatales” como efecto de la participación gubernamental en la producción de bienes y el suministro de servicios.

El resultado visible, bajo la óptica neoliberal, fue resumido del siguiente modo: por principio, el Estado había demostrado que padece una incapacidad congénita para resolver los problemas de la reproducción del capital, de modo que su papel en la vida económica no debió trascender su función estimulante de la acumulación primitiva (Babai, 1988: 254-285). Su sobreactuación sólo produjo un conjunto de organismos de la administración pública cuyo carácter fue la intrusión en la vida privada. Por consiguiente, el Estado debía restringirse a procurar las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vocación y el destino de los productores particulares. Asimismo, la expansión indebida del Estado en la salud, seguridad social, protección del trabajo, y en general, en el bienestar social, hizo más visible su efecto negativo por generar la sobre-saturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados, provocando una sensible distorsión en la operación del mercado. Dentro del ámbito del Estado en sí, la extensión de sus deberes produjo la perversión de las finanzas públicas, como es obser-

vable en la transferencia de subsidios a las instituciones que prestaban los servicios asistenciales, de seguridad social y de protección laboral. El déficit presupuestal nacido de la transferencia de recursos a instituciones deficitarias y la sobrecarga de demandas a un abultado organismo administrativo, resultó en saldos decrecientes de capacidad de gestión.

Debemos añadir que, ante una situación estructural semejante, desde los círculos neoliberales emergió la propuesta de impulsar cambios radicales que hicieran retornar al Estado a su “tamaño mínimo”, que se suprimieran las demandas desde su origen y que se retrajera la actividad gubernamental a su papel básico de regulación. Siendo los males del Estado inherentes a su naturaleza como tal, se demandó su degradación y la deflación de las relaciones políticas para que los individuos se relacionaran directamente a través del mercado. Fue de este modo que el neoliberalismo impuso la idea de que las relaciones de comunidad inherentes a la vida política se disiparan, en provecho de un enfoque diverso basado en las relaciones mercantiles. De este modo, la “mano invisible del mercado” reajustaría naturalmente las deficiencias sociales provocadas por la intervención artificial del Estado.

En fin, la “des-estatización” de las relaciones naturales reclamó la reorganización de las tareas productivas y comerciales, para que volvieran a sus auténticos propietarios: los individuos, que como usufructuarios del primer y único de los derechos personales: la propiedad, harían más productiva y feliz a la sociedad. Ese sentimiento de posesión automáticamente haría eficientes a las empresas descuidadas por los burócratas, de modo que si este principio se aplicaba a los asuntos del Estado, muy pronto los servicios públicos incrementarían sus capacidades; pero si estos servicios fueran concesionados a empresarios privados, los saldos positivos se elevarían al cien por ciento. En suma: siendo el Estado inherentemente mal administrador, no sólo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, qué mejor que su gobierno –“un mal necesario”– se redujera a una mínima expresión.

Durante la década de 1980, el neoliberalismo desarrolló nuevas categorías: privatización, despubblicación, redimensionamiento, liberalización, desreglamentación, desregulación, desincorporación, desestatización, desintervención, desnacionalización, entre las más usuales. La más relevante es la primera de las mencionadas, quizá usada por primera vez por Ludwig Erhard, en 1961 (1964: 344). La década de 1980 fue proclamada por los entusiastas de las medidas neoliberales como la “era de la privatización”, toda vez que por doquier se emprendió una drástica reducción de la actividad del Estado (Savas, 1987: 17). Fue, merced a la atmósfera mundial de privatización, que se aceleró el proceso de retracción de la administración pública, y se dio vida a las comisiones y los ministerios de privatización. No existió país

alguno que no estuviera privatizando, o país que no aspirara a hacerlo. Naturalmente, pulularon expertos y despachos de consultoría en privatización. Incluso, en el Reino Unido se establecieron bancos dedicados a ese propósito, en tanto el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial encabezaron universalmente la cruzada privatizadora. A la diligente labor doctrinaria de los pensadores austriacos y monetaristas de Chicago, se unió otra tendencia académica neoliberal: la opción pública (*public choice*), que facilitó su caudal individualista para reforzar los marcos ideológicos de la privatización, junto con un rejuvenecido romanticismo antiburocrático. En fin, con la presión inmediata a favor de la privatización proveniente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como de otras agencias que pugnaban porque los países deudores se comprometieran a reducir los gastos gubernamentales como precio a pagar, a cambio de recibir asistencia financiera o préstamos adicionales solicitados, el neoliberalismo asumió el trono de la economía planetaria (Walters, 1987: 56).

5. DE PARÍS A LONDRES: EL NACIMIENTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El neoliberalismo asumió la primacía planetaria, si bien su presencia se había dejado sentir desde mediados de la década precedente a través de las mencionadas privatizaciones en gran escala que se sucedieron por todo el orbe. El carácter distintivo de la etapa actual, de la que le precedió, es que el neoliberalismo ha realizado lo que su ancestro liberal decimonónico no logró: su implantación efectiva y generalizada por todo el planeta, aunque en grado y medida de país a país. Lo señala, del mismo modo, que efectivamente ha implantado un modo de administrar con alcances globales, también en grado y medida, y según la nación del caso. Esa administración es la *Nueva Gerencia Pública*.

Sin embargo, no está demás recordar que la concepción de la Nueva Gestión Pública precedió al advenimiento conservador en Londres. Esa gestión brotó del tronco adoptando el credo y el ideario formulados en 1937, a través del cultivo de sus conceptos. Su origen se remonta a la década de 1960, como es patente en su cultivador emblemático Octave Gelinier (1966), su fundador, un profesante de la gerencia de empresas privadas en cuya obra se observa con toda nitidez el tránsito desde el enfoque basado en la producción, hacia la perspectiva centrada en el comercio.

En efecto, Gelinier asume plenamente las categorías desarrolladas por el neoliberalismo. Dejó de cultivar las entrañas de la empresa, comienza a

buscar nuevos caminos en el exterior: el mercado. Pasó, pues, del ámbito de la producción, a la órbita del comercio. Fue el pionero en el uso de categorías neoliberales como competencia, rentabilidad y cálculo de precios (Gelinier, 1966). Asimismo, planteó la tesis acerca de que el impulso colectivo ha dejado de estar centrado en la sociedad política, que es el mundo del voto y del control de los ciudadanos, para pasar a la sociedad civil como cosmos del contrato y del ejercicio de la libertad creativa de las personas. Gelinier fue quien, antes que nadie, propuso la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano-usuario”, además de sustentar que la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios, y sobre la base de la lógica de eficiencia y relaciones “costo-eficacia”. A partir de esta noción se propuso renovar la teoría del servicio público. En fin, Gelinier observó que la competencia y rentabilidad son inexistentes en la administración pública, donde impera la noción burocrática del servicio público. Y donde tampoco se aprecia el uso del cálculo y la orientación al cliente.

Gelinier no profesó en el desierto, destaca junto a su persona Michel Massenet (1975), quien posiblemente fue el primer autor en señalar lo *nuevo* de la gestión pública. Debemos añadir a Romain Laufer y Alain Burlaud (1980), autores del tratado gerencial más completo desde la perspectiva del neoliberalismo, antes del advenimiento de los modelos británicos y angloamericanos.

Siguiendo sus trazos, Michel Massenet redactó un escrito pionero que consolidó la ruta de la nueva gestión pública hacia el presente. Él la bautizó como Nueva Gestión Pública (*Nouvelle Gestion Publique*). También se ocupó del estudio de la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y puso el acento en la descentralización y en la gerencia con base en una idea de misión, hoy aún tan socorrida. Hay que hacer notar que la adopción del concepto de soberanía del consumidor, bajo la rúbrica de orientación al cliente, es un mérito francés. Avanzando en la noción de orientación hacia el cliente, Massenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y trazando las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, apunta que la renovación de la administración pública sólo se efectuará por la adopción de las técnicas del management privado.

La buena vecindad entre administración y mercado, patente en la orientación al cliente, fue perfeccionada por Romain Laufer y Alain Burlaud (1980). En su obra es visible la superación de los antiguos esquemas basados en la colaboración de los usuarios –cuyo ejemplo emblemático fue la autoridad del Valle del Tennessee– y su reemplazo por la orientación al cliente. Ambos autores hacen un esfuerzo de imaginación y ajuste para reforzar los conceptos neoliberales en la gerencia pública. Su idea es la siguiente: lo que

interesa saber con respecto a una relación, es si existe la opción o no de entrar en ella. Esta relación brinda cuatro categorías: súbdito, usuario, cliente y “poder discrecional arbitrario”. Debemos resaltar la tercera situación, que entraña la categoría de *cliente*. Aquí nos encontramos con la situación en la que la administración puede optar por ofrecer o no ofrecer ciertos servicios al administrado. Este último, convertido en *cliente*, tiene la opción de consumirlos o no. En este caso, la competencia es intensa, de modo que el administrado es un cliente condicionado por sus deseos de consumo. La tendencia perceptible en las relaciones administración-administrado señaladas por Laufer y Burlaud desde principio de la década de 1980, muestra que la administración pública estaba tendiendo a concebir al súbdito en calidad de usuario, pero al usuario lo estaba definiendo como cliente. Al final de cuentas, los autores concluyen que en tanto la administración dotada de público descubre que tiene clientes, la empresa privada relacionada con clientes descubre que tiene público.

En las obras de Gelinier y Massenet es visible un proceso de maduración de las categorías económicas neoliberales que se estaban comenzando a aplicar a la gerencia, proceso de maduración aún visible en el escrito de Laufer y Burlaud, donde todavía no tienen un acomodo pleno. Esto ocurrirá diez años después, con el advenimiento de la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, cuando la Nueva Gerencia Pública aparece en tierras británicas a principio de la década de 1990, la continental Francia había hecho tradición acerca del estudio del gobierno empresarial, es decir, sobre las propuestas que se han empeñado hacer del Estado el *locus* de los emprendedores y los gerentes, como lo es la empresa.

6. LONDRES: REFUNDACIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La Nueva Gerencia Pública es como un vino reposado, el cual, con el paso del tiempo, tiende a madurar, pero también a fermentarse en exceso. No se trata propiamente de un campo de acción y pensamiento reciente, pues como lo observamos, su cultivo se remonta a casi 50 años atrás. Sus méritos deben buscarse, no en su novedad, sino en otros aspectos.

En primer lugar, la Nueva Gerencia Pública constituye una visión privada sobre lo público que ha brotado de una tradición diversa a la establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon y Chester Barnard, mundialmente conocida como *Movimiento del Management Científico*. Ni está familiarizado del todo con el pensamiento de Peter Drucker, un tratadista muy reconocido de la administración de los negocios privados. Tampoco se

relaciona con los trabajos de Donald Sayles, Henry Mintzberg ni John Kotter, acreditados estudiosos contemporáneos del manejo privado. Sus bases intelectuales están ancladas en el pensamiento neoliberal, principalmente del emanado de la escuela austriaca y la opción pública (*public choice*).

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz “gerencia” (*management*), no es la gerencia su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, que es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intra-gubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. En efecto, el neomanejo público no ha desarrollado una teoría del *management* en el sentido de los autores precitados, porque su sello emblemático es constituir una interfase entre el Estado y la sociedad a través del mercado, no auscultar las entrañas organizativas del gobierno. Se trata de un modelo de dentro hacia fuera, no de fuera hacia dentro.

Aunque la Nueva Gerencia Pública ostenta como apellido el vocablo “público”, nada lo vincula a tal noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración, sublimada en la antinomia entre *policy* y *management*.

En fin: emanada de los procesos de exprivatización de la década de los años de 1980, la Nueva Gerencia Pública personifica la endoprivatización de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aclaman la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público. La Nueva Gerencia Pública es un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como catalaxia. Su nacimiento se refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero enfatiza específicamente al tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia el comercio.

La experiencia emblemática del nuevo manejo público es la empresa privada moderna, más orientada hacia el comerciante, que al productor, pues aquél es quien conoce mejor al cliente. Por lo tanto, el mercader es quien debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según sus diseños, especificaciones y costos.

Del mismo modo como la empresa lucrativa atiende preferentemente al mercado para ser lucrativa, la administración pública sólo será eficiente proveyendo bienes y servicios cuando sea rentable. Es decir: para ser rentable debe orientarse al cliente; para orientarse el cliente debe evadirse de su nicho burocrático y situarse en el mercado. Debe, en suma, adoptar la Nueva Gerencia Pública como su mentor y así incorporarse a los progresos de la economía neoclásica globalizada.

7. DE LONDRES AL MUNDO: FUNDAMENTOS INTELECTUALES DE UNA GERENCIA PÚBLICA PLANETARIA

La Nueva Gerencia Pública propone la introducción de una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, en reemplazo de lo que supone como agotada naturaleza burocrática. Aquella es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera fase entraña la exoprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. En la exoprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En tanto la exoprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.

El mero enunciado de las ideas precedentes debería concitar un fácil acuerdo, acerca de que los materiales que constituyen la sustancia de la Nueva Gerencia Pública son neoliberales. Empero, esta presunción resulta inaceptable y antipática para algunos, así como temeraria para otros. Quizá estas incomodidades obedecen al sentir general de que el neoliberalismo ha sido entre los iberoamericanos un caudal de pauperización, una fuente de descomposición social y un ácido para la convivencia política. Es cierto que nuestros pueblos no eran del todo felices antes de su arribo tiempo atrás, pero ciertamente son menos felices ahora.

Quizás la identificación primigenia del fenómeno gerencial actual que ha nutrido las reformas administrativas en el cosmos británico, se deba a la pluma de Christopher Hood. Este fenómeno gerencial estaba original-

mente integrado por dos corrientes de ideas. La primera la constituyen la opción pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría del principal-agente. Sus contribuciones a la reforma administrativa son las nociones de costeabilidad, opción del usuario y transparencia. La segunda corriente fluye desde el viejo gerencialismo de negocios sobreviviente en el sector público, un remanente ya borroso del movimiento de la "gerencia científica", cuyos aportes son el manejo profesional y el poder discrecional para lograr resultados, también conocida como libertad de manejo. En tanto la opción pública provee la idea de primacía del gobierno representativo sobre la burocracia, el gerencialismo brinda el sentido del imperio de la gestión sobre los procesos burocráticos. La teoría del principal-agente se adentra en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado.

La Nueva Gerencia Pública constituye un fenómeno de alta complejidad. Ello obedece, en primer lugar, a que en su seno han concurrido una variedad de ingredientes, los cuales, aunque de la misma naturaleza, o emparentados, tienen personalidad propia y autonomía relativa. En primer lugar destaca la economía neoclásica, donde repuntan como aspectos diversos la escuela austriaca y la opción pública. La presencia de la primera es observable principalmente a través de la obra de Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. En la segunda son muy visibles James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom y William Niskanen. También está borrosamente presente algo del pensamiento administrativo de Peter Drucker, y una cantidad apreciable de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados.

Dentro de esa masa de ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses, se pueden apreciar ocho conceptos relativamente estables y definitorios de la Nueva Gerencia Pública.

En primer lugar se pueden percibir los conceptos fundacionales, el caldo primordial en el que se engendró esa gerencia, a saber: orientación al cliente, privatización, mercado y competencia. Después es observable el aparato de sistematización de la reforma neogerencial del sector público, que estructura una nueva base organizativa y operacional. Los conceptos son: enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación. Finalmente emerge el móvil que animó a la Nueva Gerencia Pública, y que no es otro que aminorar los costos.

En contraste con los programas de privatización que le precedieron, más pragmáticos, la Nueva Gerencia Pública ha tenido un desarrollo doctrinario mayor, como es observable arriba. De hecho, es sofisticada y elegante, además de muy atractiva para muchos, por representar un mundo a la moda. Mucho de su extensión y penetración obedece más a esto último, que a un desarrollo conceptual riguroso.

8. EPÍLOGO

No es difícil observar en los planteamientos neogerenciales, las evidentes dificultades para su implementación en el seno de la administración pública. En realidad, su “Talón de Aquiles” ha radicado en el alcance de su aplicabilidad planetaria y estandarizada, que es su propuesta central, pues cuando de llevar a cabo sus proyectos se trata, allí comienzan sus dificultades.

De hecho, la Nueva Gerencia Pública ha constituido una utopía, en el sentido que al término da Herbert Marcuse: *utopía es todo cambio en un sistema de vida que se pretende realizar dentro y conviviendo con el sistema establecido, contando sólo con la aprobación de conciencias iguales a las de sus creadores* (Sánchez-Casas y Guerra, 1973: 7). En efecto, la Nueva Gerencia Pública se propuso realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no trató de reemplazar sus elementos esenciales, sino desplazarlos. Así, la burocracia existente ha pervivido para dar vida al modelo posburocrático, perpetuando una burocracia que coexiste sin discriminaciones con el gobierno empresarial. Las antiguas estructuras políticas, administrativas y jurídicas tampoco desaparecieron, sino que se reformaron para dar acomodo a un orden neogerencial que tiene suficiente con que sólo sus militantes estén convencidos de sus virtudes.

Tal es la gloria y tragedia de la Nueva Gerencia Pública.

A finales de 1999, con motivo de la presentación de uno de nuestros libros relativos al tema (Guerrero, 1999), concluimos que en aquél entonces el Estado moderno estaba transitando de su era gerencial, hacia su época cívica, porque los valores políticos, asociativos y públicos, estaban triunfando sobre el interés egoísta, el espíritu de ganancia y la valoración exacerbada de lo privado. Al mismo tiempo ocurría un proceso de desgaste y abandono del modelo neogerencial, una vez que su aplicación en los países ajenos a las culturas administrativas británica y angloamericana había sido infructuosa; y que en las naciones propiamente británicas y angloamericanas ese modelo se estaba agotando como método de implementación. En resumen, que el Estado cívico se encontraba sano y robusto en Europa, donde las rémoras neogerenciales estaban siendo desechadas.

En fin, que quizás la más grande paradoja fuera que ese modelo neogerencial, cuya apuesta histórica era desplazar a la administración pública, enviándola al museo de las antigüedades, junto con la con la rueca y el hacha de bronce, cada día se acercaba más al espíritu de esa administración. En efecto, las beligerantes posturas sostenidas en los años de 1980, cuando la neogerencia enfatizaba la eficiencia, la efectividad y la economía, luego se

orientaron a destacar la calidad. Pero su más grande cambio consistió en que, siendo originalmente un enfoque de dentro hacia afuera, que enfatizaba la interfase entre Estado, sociedad y mercado, después se reorientó de fuera hacia adentro, dejando de soslayar el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público. Esta misma tendencia desplazó la neogerencia hacia los problemas de la gobernanza, un tema central en ciencia política y administración pública de antaño.

En fin, que siendo una huérfana potencial de objeto de estudio, impotente como buena práctica y esterilizada de utilidad intelectual, la neogerencia pública era una disciplina en busca de materia de estudio que probablemente ya no encontraría, y que posiblemente fuera a ensanchar la lista de paradigmas que han pasado a la historia.

Todo parece apuntar al fin de la Nueva Gerencia Pública.

Es difícil saber cuál será su destino de un modo preciso y terminante, si bien todo parece marchar hacia su desaparición. Nosotros pensamos que podría tardar ese momento por motivo de la masa de intereses que la sostienen, entre ellos los gobiernos neoliberales y los círculos académicos que la profesan como doctrina. El día llegará, pero no sabemos cuando. Tampoco se debe descartar su eventual retorno, pasado el tiempo.

Por lo pronto, el escenario deja ver un neoliberalismo que considerado como período, ha llegado a su límite. La Nueva Gerencia Pública, por su parte, considerada como inherente al neoliberalismo, también ha llegado a su límite. Consiguientemente, más que pensar en un fracaso, debemos meditar en el agotamiento de un período: el neoliberalismo, fase superior del imperialismo.

Ya se pueden comenzar a considerar nuevas opciones epistemológicas, quizá como las siguientes: en primer lugar, el reverdecer (por renacimiento, aggiornamiento) de las categorías politológicas opacadas por los conceptos económicos, que ahora parece que ocuparán la retaguardia. Ese reverdecer comprende conceptos como publicización, que reemplazaría a privatización, ciudadano en lugar de cliente, funcionario en lugar de gerente y político en lugar de empresario.

Asimismo debemos meditar sobre la formulación de una nueva agenda. Su base debe ser el Estado, considerado como el garante, en última instancia, de la vida de la sociedad y la economía. Un Estado que gobierne, un gobierno que administre y más gobierno que gobernanza. Se requiere formular nuevas categorías, así como renovar otras como *ordnung* (en alemán, "orden regulado") y *polity* (regímenes factuales que emanan de usos, prácticas, costumbres). Algo de máxima importancia es la reorganización del orden político

mundial, como base de la reorganización del orden económico mundial. La cultura administrativa planetaria, junto con las culturas administrativas nacionales, podrán dar cabida a nuevos estudios comparados, y acercamientos teóricos que faciliten el intercambio de información sobre experiencias de los países sin atamamiento a férulas de alcance global. No será difícil que el desastre administrativo producido por la Nueva Gerencia Pública sea un tema de investigación, así como de los coloquios y los congresos, por cuanto se juzgue que produjo una crisis, pues son éstas las grandes precipitantes de la innovación de las ideas administrativas.

Es muy importante, en fin, una administración pública a partir de la ciudadanía, no la clientela.

Hasta donde abarca nuestra experiencia en la vida académica, nunca la administración pública había sido sometida de un modo tan rudo a la crítica, el denuesto y el vituperio. Su propio nombre, por no ir más allá, fue proscrito a favor de una multitud de denominaciones alternas que terminaron por confundirse dentro de una "Torre de Babel". De esos ataques la ciencia de la administración pública ha salido no sólo airosa, sino fortalecida, y su futuro será lisonjero, pues un Estado activo y responsable requerirá de su caudal teórico para hacer retomar el curso de la historia donde Hegel la dejó, pues, si bien ha llegado a su final, la etapa de culminación de ese final aún está por llegar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BABAI, DON. 1988. The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?. En *The Promise of Privatization*, editado por Vernon, Raymond, pp. 254-285. New York: Council on Foreign Relations.
- BAUDIN, LOUIS. 1953. *L'Aube d'un Nouveau Libéralisme*. Paris: Éditions M.-Th. Génin, Librairie de Médicis.
- _____, 1956. *Los Conflictos Contemporáneos de las Doctrinas Económicas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas.
- CROS, JACQUES. 1951. *Le Neo-Liberalism*. Paris: Librairie de Médicis.
- ERHARD, LUDWIG. 1964. *La Economía Social de Mercado*. Barcelona: Ediciones Omega.
- GELINIER, OCTAVE. 1966. *Le Secret des Structures Competitives*. Paris: Éditions Hommes et Techniques.
- GUERRERO, OMAR. 1999. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- HAYEK, FRIEDRICH. 1992. *Las Vicisitudes del Liberalismo*. Madrid: Unión Editorial.
- HARTWELL, R.M. 1995. *A History of the Mont Pèlerin Society*. Indianápolis: Liberty Fund.
- LAUFER, ROMAIN y ALAIN BURLAUD. 1980. *Management Public: Gestion y Legitimité*. Paris: Delloz.
- LIPPMANN, WALTER. 1937. *The Good Society*. London: George Allen & Unwin.

MASSENET, MICHEL. 1975. *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*. Paris: Editions Hommes et Techniques.

SÁNCHEZ-CASAS, CARLOS y FELIPE GUERRA. 1973. *Fourier, ¿Socialista Utópico?* Madrid: Biblioteca Promoción del Pueblo.

SAVAS, E.S. 1987. *Privatización: la Clave para un Gobierno Mejor*. México: Ediciones Gernika.

STEINER, YVES. Sin año. *Rénover le Libéralisme?* Contribution a une Sociohistoire de la Societé du Mont-Pèlerin. Documento del Centro de Estudios Interdisciplinarios Walras-Pareto, Universités de Lausanne. <http://www2.unil.ch/cwp/steiner.pdf> [1-5-2009].

VELASCO, GUSTAVO R. 1973. La Intervención del Estado en la Actividad Económica. En *El Camino de la Abundancia. Una Política Social y Económica para México*. México: Editorial Humanidades.

WALTERS, ALAN REFUS. 1987. Las Técnicas de la Privatización. En *Perspectivas Económicas* 5: pp. 55-59.

OMAR GUERRERO OROZCO es Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente tiene la categoría de Profesor Titular C de tiempo completo en dicha Facultad, y es Investigador Nacional Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores, además de miembro de la Academia Nacional de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana. Fue galardonado en 1980 con la medalla Gabino Barreda debido a que obtuvo el máximo promedio en los estudios de posgrado, y con el Premio Nacional de Administración Pública en 1979, otorgado por el INAP. Reconocido con el Premio ANUIES por la Contribución Académica a la Educación Superior 2006. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos, así como de administración de justicia. Su obra escrita incluye más de cien publicaciones entre libros, artículos y opúsculos. E-Mail: omarguerrer@yahoo.com