

Fred Thompson*

Las tres caras de la gestión pública¹

En el presente texto, el autor reflexiona acerca de la naturaleza de la administración pública como campo de contemplación y de estudios académicos. Al concentrarse en los discursos tecnocrático, constructivista social y clínico, Thompson aborda la manera como cada una de esas perspectivas se han ocupado de las cuestiones doctrinarias básicas de la gestión pública, considerando además las particulares visiones que a este respecto tienen investigadores estadounidenses y europeos. Al final del texto, el autor presenta algunas ideas y conjeturas respecto al futuro de esta disciplina.

Palabras clave: gestión pública, gobernanza, administración pública, enseñanza de la ciencia.

The Three Faces of Public Management

In this text, the author discusses the nature of Public Administration as a field of contemplation and academic studies. By focusing on the technocratic, social constructivist and clinical discourses, Thompson addresses how each of these perspectives deals with the basic doctrinal issues of public management, considering the visions in this regard that Americans and Europeans researches are currently developing. At the end of the article the author presents some ideas and conjectures about the future of this discipline.

Keywords: public management, governance, public administration, science education.

* Fred Thompson es profesor de Gerencia Pública y Análisis de Políticas en la Escuela Atkinson de Graduados en Gerencia de la Universidad Willamette, en Oregon, Estados Unidos. Fue editor fundador de *International Public Management Journal* y ha sido editor asociado de las revistas *Policy Sciences* y *Journal of Comparative Policy Analysis*, entre otras. 900 State Street, Salem, Oregon 97301. Estados Unidos. Correo-e: fthomps@willamette.edu.

¹ Artículo recibido el 6 de noviembre de 2006 y aceptado el 4 de septiembre de 2007. Traducción del inglés de Victoria Schusheim.

El tema de este texto tiene que ver con la forma y el contenido de la administración pública como campo de contemplación y estudio académicos. Pese a ser un tema común, al parecer compartimos muy pocas conclusiones con otros colegas. Se puede coincidir en que es un tema importante y en proceso de cambio, pero no en lo tocante a su naturaleza ni, tan siquiera, en su dirección. De hecho, al leer los comentarios de algunos estudiosos junto con el mío me acordé del *koan zen*² de los sabios ciegos y el elefante. Cada uno de los sabios tocó una parte diferente del animal y llegó a una conclusión distinta acerca de su naturaleza esencial: el estudioso que le tomó la trompa concluyó que el elefante es como una manguera; el que le tocó el costado, que es como un muro; el de la pata, que es una columna; el de la oreja, que es un parasol y el que le tomó la cola, que es una cuerda. Lo que quiere señalar el *koan* es que ninguno de los sabios aprehendió realmente al elefante entero.

Me gustaría poder decir que verdaderamente he captado la naturaleza de la administración pública como campo académico, o por lo menos su dirección, pero no puedo. Además, no hay manera de que logre ver más claro o más lejos que otros expertos realmente eminentes. También yo me concentraré en mi porción del elefante: *la parte bastante pequeña del campo más amplio de la política pública y la administración que se ocupa de los siguientes tipos de cuestiones doctrinarias: ¿Cuál es el papel de los administradores públicos? ¿Cuál debe ser el diseño de una organización programática? ¿Cómo deben llevarse a cabo las operaciones gubernamentales? ¿Qué políticas de administración pública (por ejemplo manejo financiero, manejo de recursos humanos, de adquisiciones, etcétera), deben elegirse?*³ El término que prefiero para este rincón de ese campo

² Los *koan* son problemas que los maestros zen plantean a sus alumnos. (Nota de los editores.)

³ Michael Barzelay (2001) formuló esta precisión del programa de la gestión pública. Distingue la gestión pública de los campos académicos de la administración pública, la política pública, la ciencia política y la economía y las finanzas públicas, a las que intersecta, en parte sobre la base de su traslape más amplio con los campos académicos de la administración estratégica, la administración de procesos de empresas, la administración del desempeño y la administración del control.

es el de gestión pública, pero los lectores deben comprender que es una denominación cuestionada.

Como campo académico la gestión pública tiene varios aspectos: uno es el que los profesores Stillman y Arellano denominan *tecnocrático*; otro que, a falta de mejor nombre, denominaré *constructivista social*, y el tercero y último, el *clínico*, o la perspectiva del oficio (*craft perspective*). Me propongo explicar cada uno de estos discursos, ver de qué manera se ocuparía cada uno de las cuestiones doctrinarias básicas de la gestión pública, y en qué aspectos brindan algo singularmente útil para la práctica de la disciplina. Ofrezco también una disculpa *pro curriculum vita sum*, haciendo hincapié en mis ideas metateóricas acerca de la búsqueda de la empresa común de investigar, sintetizar y teorizar.

En la historia de los asuntos públicos, dos de esos rostros tienden a aparecer una y otra vez formando parte de una dialéctica histórica en proceso, como empirismo e idealismo. En la historia de México, por ejemplo, tal vez podríamos asociar el punto de vista adoptado por los tecnócratas con el de Francisco Bulnes, y el de los constructivistas con José Vasconcelos.

En la actualidad la mayoría de los tecnócratas del campo académico de la gestión pública son estadounidenses. En contraste, los europeos suelen adoptar con más frecuencia una posición constructivista social, aunque muchos de los especialistas a los que citan sean estadounidenses, como Karl Wick, Don Schön, Hugh Miller y O. C. McSwite.⁴ Así, cuando los estadounidenses dicen “agencia”, es probable que estén hablando de la compatibilidad de incentivos; cuando los europeos usan esa misma palabra, se refieren usualmente a la autonomía o libre albedrío. Otro elemento de tensión es que los estadounidenses parecen concentrarse más en la parte pública de la administración pública, mientras que, paradójicamente, quienes no lo son se centran en la parte de la administración, incluyen-

⁴ En mi experiencia los estudiosos norteamericanos de asuntos públicos que son constructivistas sociales —O. C. McSwite, Ralph Hummel, etcétera— no se identifican en general con el campo de la gestión pública ni se interesan por las cuestiones doctrinales que identifiqué aquí como definitorias del mismo.

do la financiera y la contable, la de personal, de clientes, de adquisiciones, operaciones, y de diseño y cambio organizacional.

Hay una diversidad de razones que explican esto, entre las cuales figuran las diferencias de ubicación, de experiencia práctica y de tradiciones filosóficas. La mayoría de los estadounidenses dan clases en escuelas de asuntos públicos de algún tipo, mientras que la mayoría de los europeos enseñan en escuelas de gestión. Además, es más probable que los académicos del resto del mundo participen en los procesos de gobernanza, mientras que los especialistas estadounidenses suelen estar al margen de ellos, viéndolos desde afuera. Como los que no son estadounidenses están dentro y miran hacia afuera, sus intereses se parecen mucho más a los de los practicantes que a los teóricos estadounidenses, incluyendo, diría yo, un muy saludable interés por los aspectos de la discusión, la retórica y la casuística en materia de administración. Al mismo tiempo, su perspectiva desde adentro puede contribuir a explicar por qué a los especialistas europeos en gestión pública parece costarles tanto distinguir entre la práctica de la misma y su estudio. Como suele ocurrir, la cercanía no sólo tiene beneficios, sino también costos.

La diferencia en materia de enfoque de la gestión pública entre los constructivistas sociales y los tecnócratas queda ilustrada en los dos primeros capítulos del *Oxford Handbook of Public Management*: “Public management: A concise history of the field” (2005), de Larry Lynn, y “Public management: The word, the movement, the science” (2005), de Chris Hood. Ambos son brillantes, originales y provocadores. Pero ya no puede decirse que estén hablando de dos extremos de un mismo elefante; más bien parecen hablar de reinos animales completamente diferentes.

TESIS: LA GESTIÓN PÚBLICA ES UNA CIENCIA SOCIAL

Lynn afirma que los investigadores de la gestión pública deberían tener como meta llegar a la prueba incontrovertible de que una acción dada producirá un resultado conocido. Por ejemplo, dado que $y = \int(x)$, la función x en

igualdad de circunstancias producirá el resultado y; si está ausente, y no tendrá lugar. De manera que si alguien quiere y, debe tener la función x. Desde este punto de vista sumamente instrumental, un buen modelo normativo es simplemente un buen modelo empírico visto de atrás para adelante. Lynn distingue también entre proverbios o principios y reglas. Los principios son verdades universales, se aplican siempre, pero en gran medida carecen de contenido específico. Por ejemplo, “préstale atención a la gente”; “haz primero lo primero”; “haz lo que hay que hacer”. En contraste, las reglas son proposiciones contingentes: si encuentras un problema de la forma A, haz A*. Pero no hagas A* si el problema es B, porque no funcionará. En otras palabras, las reglas se basan en distinciones consistentes. Lynn sostiene además que los modelos formales nos ayudan a deducir distinciones; hacemos labor empírica para poner a prueba su validez con datos reales, y después les enseñamos a nuestros alumnos las reglas resultantes, asegurándonos de que, si sienten curiosidad, pueden averiguar cómo se elaboraron las reglas. Su conclusión es que necesitamos herramientas diagnósticas y prescriptivas que permitan a los estudiantes distinguir A de B y saber qué hacer, si A* o B*, o qué preguntas formular, en cada situación (suponiendo que podemos, primero, lidiar con las reglas).

Lynn y sus aliados auspician un programa intelectual para que la administración pública sea un campo de interés y estudio académico, que fue propuesto inicialmente por Herbert Simon hace sesenta años. Simon (1946) demostró que las pretensiones instrumentales de conocimiento del campo simplemente no se basaban en evidencias y, por consiguiente, no superaban la prueba de la correspondencia, y que sus prescripciones, fundadas en esas pretensiones, eran lógicamente inconsistentes, por lo cual tampoco pasaban la prueba de la consistencia. Desde luego, la correspondencia y la consistencia son las únicas dos normas del empirismo para conceder afirmaciones de verdad.⁵ Implícitamente, Simon sostenía que cualquier acción

⁵ Hasta este punto no tengo ningún argumento en contra del de Simon. Como norteamericano y como persona con formación en economía, tomo la evidencia y la consistencia mucho más en serio que lo apropi-

que no pueda justificarse en términos de racionalidad científica, experiencia técnica y efectividad, no es una empresa social digna de realizarse. En lugar de las reglas empíricas esbozadas por la mayoría de los estudiosos de la administración pública, llamaba a crear una teoría positiva del comportamiento administrativo, basada en un modelado riguroso, en la puesta a prueba de las hipótesis cuantitativas y en la consistencia lógica.

El trabajo de Simon estimuló la aparición de una ciencia de la administración, la organización y la gobernanza. Pero el campo académico de la administración pública ignoró en gran medida este movimiento, tanto en América del Norte como en Europa. Hasta hace poco la mayoría de los científicos de la administración trabajaban en foros disciplinarios que estaban fuera de la administración pública:⁶ en economía, ciencias sociales y las disciplinas de la administración (no sólo teoría y diseño de la organización, sino también estrategia, mercadotecnia, producción y logística, investigación de operaciones, administración de recursos humanos, finanzas y contabilidad administrativa). En otras palabras, las disciplinas de las escuelas de administración de empresas.

Fue necesario que surgiese en América del Norte la escuela independiente de la política pública para que volviese a despertar el interés por aplicar la propuesta de Simon a la clase de cuestiones doctrinales que nos

do, la visión o la voluntad como garantes de las pretensiones de conocimiento, aunque querría señalar que hay una tercera epistemología social, el pragmatismo o instrumentalismo, que sirve para sustentar afirmaciones clínicas o del oficio.

⁶ La mayoría, pero no todos; entre los especialistas en administración pública que aceptaron el reto de Simon desde el primer momento se contaban sus alumnos Pat Crecine, P. D. Larkey, Mark Kamlet y David Mowery, al igual que otros, como James Perry, Hal Rainey, Brint Milward y Ken Maier. El lector debe observar que el modelado riguroso, la puesta a prueba de las hipótesis cuantitativas y la consistencia lógica son la norma en las ciencias sociales, y que se ha realizado una gran cantidad de buena investigación en ciencias sociales acerca del comportamiento administrativo. No obstante, esta investigación no ha llegado realmente a captar la clase de cuestiones doctrinales que, según indiqué, comprenden el núcleo sustantivo del estudio académico de la administración pública, y tal vez no sea capaz de hacerlo. De ninguna manera quiero afirmar que la ciencia social sea imposible; confieso haberla practicado en gran cantidad de ocasiones, aunque raras veces en el espacio de la administración pública. Creo, más bien, que, en lo que a la administración pública se refiere, la propuesta de Simon es, en el mejor de los casos, prematura y, en el peor, errónea.

interesan aquí. En muchos casos los especialistas de esas escuelas querían diferenciarse de sus contrapartes en las escuelas de administración pública. Varios de ellos se dieron cuenta de que podían hacerlo si adoptaban la metodología de Simon.⁷ Eso era también políticamente conveniente, ya que el profesorado de las escuelas de política pública incluía en general a muchos economistas, con frecuencia en puestos directivos, que compartían esos cánones metodológicos.

No se debe despreciar el proceso científico. Éste se inicia, normalmente, con la evidencia de los sentidos, pasa a la descripción verbal, a la teorización y sigue a los modelos matemáticos formales, en un arco progresivamente ascendente de creciente generalidad. El último paso de este proceso consiste en verificar las matemáticas con la evidencia del mundo real. Es la única aproximación a prueba de errores a la confirmación del conocimiento. Resulta perfectamente razonable pensar que es el único proceso que proporcionará la evidencia incontrovertible que se necesita para tomar mejores decisiones de gestión pública. En todo caso, ahora los tecnócratas desempeñan un papel significativo en la gestión pública académica. Dominan el *Journal of Public Management Research and Theory* y, cada vez más, el *International Public Management Journal*, además participan (aunque es verdad que en un papel secundario), en el *Journal of Policy Analysis and Management*.

⁷ Es probable que la ubicación permite comprender hasta cierto punto el hincapié que los tecnócratas hacen en lo público. Los fundadores de las escuelas de política pública trataron de diferenciarse de las escuelas de administración de empresas en el nivel intelectual, haciendo énfasis en las dimensiones morales de la administración y en la importancia de administrar hacia arriba y hacia adelante, por usar la expresión de Mark Moore. Con frecuencia las escuelas de administración de empresas manejan mal estas cuestiones, si acaso se ocupan de ellas. Desde luego, el énfasis en las dimensiones morales de la administración es más congruente con la orientación del constructivismo social o la del oficio que con la perspectiva tecnocrática. Sin embargo los tecnócratas comprenden, evidentemente, que lo único que los distingue de sus contrapartes de las escuelas de administración de empresas es el llamamiento al valor público y a las instituciones de la gobernanza. Es obvio que el sectarismo académico, igual que otras formas de política, tiende a crear extrañas asociaciones.

ANTÍTESIS: LA GESTIÓN PÚBLICA ES UN ARGUMENTO ADMINISTRATIVO

En contraste, los constructivistas sociales insisten en que el programa de Simon es fundamentalmente erróneo, que la sola idea de buscar respuestas incontrovertibles para las cuestiones doctrinales básicas de la gestión pública es, de manera inherente, absurda. Según Hood, la gestión pública se “ocupa de situaciones en las que hay que actuar en ausencia de pruebas incontrovertibles de que un enfoque será mejor que otro”. Gestionar, entonces, no es toma de decisiones, es práctica y, como tal, debe ser entendida en términos de los sucesos lingüísticos y las interacciones sociales por medio de los cuales la gente encuentra sentido en las situaciones, cambia y se desarrolla. Más que ninguna otra cosa, gestionar significa manejar situaciones enredadas y particularistas mientras se trata de hacer lo correcto y de hacerlo bien. Los administradores están siempre en “terreno pedregoso” cuando entran en acción, simultáneamente, valores, sentimientos, afecto y ambigüedades. Hood subraya que gestionar tiene que ver con “el poder de persuadir y conformar impresiones”, y llega a la conclusión de que “la batalla por los términos cargados de poder teológicamente correctos está en el centro del mundo del gobierno y la burocracia”.

La perspectiva constructivista social refleja la noción de que los dilemas que se presentan en la administración son predicamentos humanos básicos, inescapables, no problemas técnicos que cuentan con soluciones científicas. Como lo explican Lave y Wenger (1991, 50-51):

Una teoría de la práctica social hace énfasis en la dependencia relacional de agente y mundo, actividad, significado, cognición, aprendizaje y conocimiento [...] Aprendizaje, pensamiento y conocimiento son relaciones entre personas en actividad en, con y emanadas del mundo social y culturalmente estructurado [...] Una manera de pensar en torno al aprendizaje es como la producción, transformación y cambio de las personas a lo largo de la historia.

Desde esta perspectiva, saber y hacer no son procesos separados. De hecho, el conocimiento sólo puede obtenerse por medio de la participación o el involucramiento de quien sabe con aquello que ha de ser sabido. Además, como subraya Thomas Schwandt (2005, 98):

La práctica, tal como aquí se la entiende, es un tipo particular de actividad humana que involucra el trato o las interacciones con los demás, que se desarrollan en vista de alguna comprensión específica de racionalidad sustantiva apropiada para la práctica en cuestión. La racionalidad sustantiva (a diferencia de la racionalidad técnica o instrumental) se ocupa de resultados que se evalúan en términos de objetivos humanos mucho más amplios que la efectividad, la eficiencia, el logro de metas y demás. Estos objetivos están implícitos en las respuestas a preguntas respecto a qué bien se propone alcanzar cierta práctica, qué significa ser un buen profesional, y demás.

Hood y Jackson (1991) explican los eventos lingüísticos y las interacciones sociales por medio de los cuales las personas tratan de ser buenos profesionales, hacer lo correcto, encontrarle sentido a las situaciones y tratar con predicamentos humanos en el contexto de la administración pública, en términos del argumento administrativo. Los argumentos administrativos son conjuntos de ideas relativas a un espectro de cuestiones organizativas; los subargumentos —doctrinas y justificaciones— se ocupan de una cuestión única de diseño organizacional. Las *doctrinas* dicen cómo deben resolverse las cuestiones de diseño; las *justificaciones* son fundamentos de esas aseveraciones. Éstas son, en última instancia, de naturaleza teológica porque se basan en valores administrativos debatibles.

Por ejemplo, en la referencia más citada a la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), Hood usa el término como recurso conceptual para estructurar una discusión académica de los cambios contemporáneos en la organización y gestión del gobierno ejecutivo. En su visión la Nueva Gestión Pública es, primordialmente, un argumento administrativo, que se basa en valores públicos que hacen hincapié en el desempeño eficiente de las ta-

reas, más que en la honestidad y la justicia, la solidez y la adaptabilidad de los sistemas o la lógica de lo que resulta apropiado.

Éste es un punto muy importante. De hecho, reconocer que sustentar la carga retórica de la argumentación casuística y el razonamiento ético es una de las labores intelectuales nucleares que desempeñan los administradores públicos es, quizá, la contribución más importante que los constructivistas sociales hacen a esta cuestión. Tomárselo en serio significa que probablemente el programa de las escuelas de política y gestión pública debería incluir razonamiento práctico y discusión. En ausencia de modelos cognoscitivos comunes de razonamiento práctico y discusión (Gaskins, 1992; Simons, 2001; Walton, 1994), nuestros estudiantes serán incapaces de involucrarse significativamente con otros en un intercambio argumentativo reflexivo, de apreciar plenamente las respuestas meditadas de otros ante situaciones administrativas, o de permitir el escrutinio de sus propias posiciones. Además, si los alumnos salen de la universidad sin contar con herramientas para encontrarle sentido, retrospectivamente, a su actuación intelectual, les resultará difícil madurar para llegar a ser especialistas realmente reflexivos (Schön, 1983).

Como mínimo, la argumentación y persuasión doctrinal implica una comprensión básica de la retórica y las reglas de la conversación productiva. Esto significa que los estudiantes de gestión pública tienen que comprender que cualquier proposición relativa a las medidas políticas debe satisfacer ciertas cuestiones esenciales (podría decirse que se trata simplemente de sentido común sistematizado): hay que demostrar la necesidad de cambio/acción, así como la factibilidad de las medidas alternativas, su carácter práctico, la ausencia de males mayores y, en comparación con las alternativas, que la medida recomendada ofrece el mejor balance de ventajas y desventajas (costos y beneficios). Por factibilidad entiendo que una propuesta satisfará, al menos en teoría, la necesidad identificada, es decir, que la medida [receta] política remediará el problema [diagnóstico]. Carácter práctico significa que están disponibles los recursos —tiempo, compromiso, comprensión, etcétera— requeridos para lograr el cambio propuesto.

Desde luego, todas éstas son proposiciones de hecho —aseveraciones causales, aseveraciones predictivas, aseveraciones históricas y aseveraciones valorativas—, no hechos. Son afirmaciones de creencias para las que se requiere evidencia fáctica.⁸ Pero, desde el punto de vista del razonamiento administrativo, las más importantes de estas aseveraciones son las valorativas.

Yo iría más lejos que algunos constructivistas sociales, en parte porque creo en la racionalidad instrumental (de hecho no estoy convencido de que exista alguna otra), y sugeriría que la adhesión a ciertas reglas tenderá a hacer más efectiva la argumentación administrativa. Éstas son:

1. Practicar la indagación antes que la defensa. Estar abierto a una diversidad de puntos de vista antes de adoptar alguno de ellos.
2. Conocer el tema (hacer la tarea).
3. Ser honesto respecto a lo que se hace y no se hace (no inventar).
4. Tratar de decir la verdad tal como se la percibe (no mentir ni distorsionar).
5. No sobresimplificar.
6. Reconocer las posibles debilidades de la posición que se adopta. Ser honesto acerca de la propia ambivalencia o falta de certidumbre.
7. Evitar llamamientos emocionales irrelevantes o tácticas de distracción.
8. Apelar a los mejores motivos de los colegas, no a los peores.
9. Estar dispuesto a perder si ganar implica causarle daño psicológico a los demás y, de paso, menoscabarse uno mismo.

Hasta aquí todo está bien. Pero si la perspectiva tecnocrática está viciada en su comprensión de la naturaleza de la gestión, la constructivista social padece de una debilidad aún mayor. Niega implícitamente que la con-

⁸ Los *focus groups* integrados por nuestros ex alumnos nos informan que lo que esperan de ellos sus jefes es la capacidad de definir y atacar una cuestión, de seleccionar las herramientas analíticas apropiadas, aplicarlas a los datos relevantes y hacer recomendaciones concisas y convincentes; que eso es lo que hacen la mayor parte del tiempo y lo que más valoran de su educación.

templación y el estudio académico de la gestión pública tenga relevancia alguna para su práctica, excepto, quizás, en la medida en que los académicos somos capaces de encontrar mejores términos cargados de poder. Si se los toma literalmente, parecen estar diciendo que la única forma de aprender gestión es gestionando. La codificación de la práctica de la gestión induce necesariamente a error, cuando no destruye por entero la comprensión. De hecho esta perspectiva casi parece regodearse en negar la posibilidad del aprendizaje vicario acerca de la gestión pública, ya que la práctica requiere un conocimiento participativo (no observacional). En cuanto a los académicos, la perspectiva constructivista social nos asigna el papel de cuestionadores teológicos, que debaten las modas y los entusiasmos de la administración pública, y que tal vez aclaran términos y conceptos y rastrean la historia sectaria de los diversos movimientos que se han dado en este campo. Realmente no causa sorpresa que esta posición carezca de una publicación de importancia.

SÍNTESIS: LA GESTIÓN PÚBLICA ES INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA CLÍNICA

El profesor Michael Barzelay de la London School of Economics and Political Science, y editor de *Governance*, la revista del comité de investigación sobre estructura y organización del gobierno, de la Asociación Internacional de Ciencia Política, es quien más se ha esforzado por crear una síntesis (en el sentido hegeliano) de las posiciones tecnocrática y constructivista social. La clave de su síntesis es la ciencia clínica, concepto tomado de la medicina, que fue donde se introdujo inicialmente la idea de la práctica basada en evidencias. En medicina el manejo de casos basado en evidencias significa “el uso consciente, explícito y juicioso de las mejores evidencias vigentes para tomar decisiones en materia de atención a la salud” (Sackett, Rosenberg, Gray, Haynes y Richardson, 1996, 171), y la “integración de la mejor evidencia brindada por la investigación con la experiencia clínica y los valores de los pacientes” (Sackett, Straus, Richardson, Rosenberg y

Haynes, 2000,1). Adviértase el énfasis específico en la importancia de integrar la evidencia con el juicio clínico.

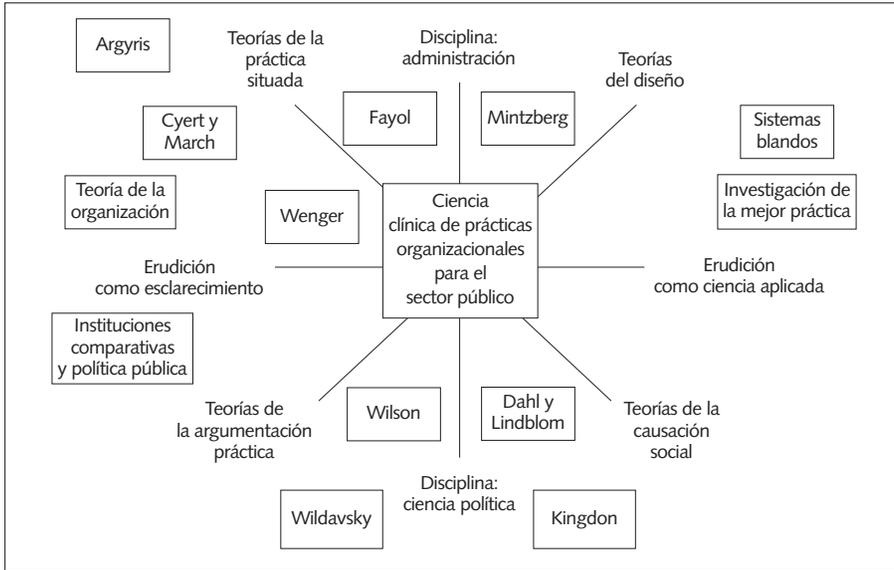
Barzelay sostiene que la ciencia clínica de las prácticas organizativas para la acción pública es una acción académica sostenida, ampliamente difundida e interdisciplinaria orientada a proporcionar un conocimiento utilizable para mejorar los esfuerzos organizados por crear valor público.

- Se concentra en la acción organizacional, incluyendo la acción administrativa, pero no limitándose a ella.
- Se propone alcanzar (cada vez más) una comprensión educada acerca del diseño y la operación de prácticas establecidas.
- Estas comprensiones tienen por objeto aumentar y, hasta cierto punto, corregir la inteligencia práctica de personas cuyo trabajo está dotado de autoridad y responsabilidad públicas, y es esencialmente clínico.
- Sus actividades académicas incluyen investigación (descubrimiento), síntesis y pedagogía.

La ciencia clínica de Barzelay es una estrategia para desarrollar el campo de la gestión pública. Está comenzando a aparecer, y ya se refleja en libros, artículos y cursos, así como en la historia del aprendizaje en nuestro campo. También se presenta en gran medida en las disciplinas de la gestión y la ciencia política, y por consiguiente refleja asimismo diversas tradiciones intelectuales y de investigación en las ciencias sociales académicas. Es deliberadamente interdisciplinaria y cosmopolita, y se vincula con propuestas y enfoques específicos de la actividad académica en áreas relacionadas:

- Teorías de la práctica establecida (Wenger, Reckwitz, Feldman y Pentland, Jarzabkowski).
- Análisis y catalogación de mecanismos causales (Elster, Mayntz, Bunge, Tilly).
- Análisis multinivel (Goodman, Hackman).
- Análisis histórico comparativo en ciencias sociales (Maloney y Rueschemeyer).

DIAGRAMA 1. VINCULACIÓN DE LA CIENCIA CLÍNICA CON ENFOQUES ESPECÍFICOS DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICA EN ÁREAS RELACIONADAS



La ciencia clínica de la gestión pública de Barzelay adopta las posiciones del constructivismo social de que la administración es práctica, y la práctica es local, contingente y contextual. Una vez que se conceden estas posiciones, se deriva que el conocimiento instrumental, científico, debe ajustarse o adaptarse de alguna manera a situaciones específicas. En esta visión la práctica demanda un proceso dialéctico de ir y venir del caso que se está tratando al conocimiento basado en la evidencia, por un lado a los valores y por el otro a los compromisos.

El elemento central de la síntesis de Barzelay que no comparten las otras dos perspectivas es que le asigna un papel privilegiado a los métodos narrativos en la investigación en materia de gestión pública. Hay dos razones por las que este autor concede importancia especial a los métodos narrativos. La primera tiene que ver con la familiaridad con el tema. Si los académicos han de brindar soluciones en forma de diseño de intervención y mecanismo, así como improvisar en la práctica para manejar problemas

reales, es necesario que, en primer lugar, comprendan qué hacen los administradores públicos y cómo lo hacen. Como lo explicó en un artículo de gran influencia Graham Allison, que era en ese momento director de la Escuela Kennedy de Política Pública de Harvard: “El esfuerzo por desarrollar la gestión pública como campo del conocimiento debería partir de los problemas a los que se enfrentan quienes practican la gestión pública” (1980, 38).

Segundo, el análisis clínico y la práctica de la gestión son procesos cognoscitivos, deliberativos y discursivos análogos. Es decir, la investigación centrada en la narrativa de casos se asemeja a la gestión, ya que ambas tienen en común los mismos pasos básicos: identificar los atributos clave del problema (valoración de señales y síntomas), confrontar el problema con otros que tienen soluciones conocidas (diagnóstico), aplicar soluciones conocidas al problema existente (receta), verificar si la situación mejora (monitoreo), así como la misma forma de razonar, lo que podría llamarse *bricolage* hermenéutico. La gente sabe lo que hace porque interpreta situaciones, decide qué hechos son importantes, busca en la memoria colectiva patrones de hechos similares con soluciones conocidas, confrontando esas soluciones conocidas con la interpretación común de la situación, y aplicando la mejor solución al problema que tiene entre manos. Si eso no funciona, vuelve a empezar. La práctica clínica aumenta la capacidad de llevar a cabo estos pasos y, al reflexionar, de apreciarlos.

Por esta razón la investigación centrada en la narrativa de casos resulta útil para enseñar la práctica de la gestión pública, al brindarle a los lectores una experiencia vicaria en el desempeño de la gestión pública. Incluso Lynn (2005, 48) reconoce que:

Lo mejor de esta bibliografía⁹ [...] representa un aprecio reflexivo por los desafíos existenciales de la gestión pública y un intento por deducir las mejores

⁹ Lynn cita *Sustaining innovation* (1998), de Light, y *Getting agencies to work together* (1998), de Bardach.

prácticas de historias exitosas observadas muy de cerca [...] Las sobresimplificaciones de quienes la proponen no deberían desacreditar la importancia del oficio como elemento de la gestión pública [...] Es razonable suponer que la gestión pública sólo será efectiva en la medida en que los administradores públicos sean maestros de su oficio.

Mientras el enfoque clínico de la gestión pública privilegia los métodos narrativos, sus evangelistas aceptan también otras metodologías basadas en la evidencia. La mayoría de quienes lo proponen reconocen que la investigación narrativa puede ilustrar relaciones consecuencialistas; puede sugerir hipótesis acerca de las relaciones; no puede poner a prueba las relaciones. Para eso se requiere la estática comparativa, idealmente en forma de un experimento controlado, un cuasi experimento o un análisis econométrico. Desde este punto de vista los métodos clínicos no son concluyentes ni sólidos, aunque las comparaciones de casos cuidadosamente equiparados pueden aproximarse a los resultados de otros enfoques a la estática comparativa.

Si bien el enfoque de Barzelay de la ciencia clínica a la investigación en gestión pública abarca ciencias sociales y administrativas, comparte el escepticismo de los constructivistas sociales acerca de la relevancia de modelos lineales directos para la práctica administrativa. Barzelay sostiene que no está claro que sea posible captar conceptos importantes de la administración si se los trata en una mera relación recíproca formal. Como lo explica Karl Weick en *Making sense of the organization* (2001, 80):

Normalmente el cambio del entorno se ve como algo que está en gran medida fuera de la esfera de influencia de las organizaciones. La posición que estamos desarrollando sugiere una conclusión diferente. Es posible poner en acción justificaciones, reunidas en paradigmas, en un entorno cambiante, con lo cual se le impone cierta estabilidad. La percepción dirigida por un paradigma coherente puede prefigurar un entorno. Y una acción decidida basada en esa prefiguración realmente puede mover ese entorno en la dirección de

tales preconcepciones paradigmáticas. Esa posibilidad representa el punto de diseño importante que está implícito en las hipótesis autopredictivas seriales.

IDEAS FINALES ACERCA DEL FUTURO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En última instancia me he convencido de que el enfoque clínico o del oficio brinda la vía que tiene mayores probabilidades de producir conocimiento que los administradores públicos pueden seguir en el futuro próximo. Mi experiencia sugiere que hay una verdad fundamental inserta en la noción de que, cuando los principios de la administración se convierten en objetos de compromiso y acción, las relaciones consecuencialistas—responsabilidad y autoridad, conocimiento y organización, incentivos y cooperación—parecen muy diferentes de cómo se las ve en el salón de seminario de doctorado. Tal vez para comprender las relaciones de este tipo sea necesario experimentarlas, ya sea directamente o, indirectamente, por medio de la capacidad de un narrador para encontrarle sentido a un momento y un contexto determinados y de transmitirle al lector esa comprensión empática.

La posibilidad de que los procesos organizacionales realmente no sean relaciones consecuencialistas directas, implica la discutible proposición de que la investigación clínica es una forma mejor de estudiarlos que los métodos basados en la estática comparativa. Pensemos en el diseño de intervenciones organizacionales. Buena parte de la bibliografía sobre el tema se ha concentrado en identificar las reglas del cambio, pero esta bibliografía de orientación técnica tiene una limitación importante: no es realmente claro qué mecanismos y procesos sociales se supone que se activan por medio de la acción inicial, y posterior, emprendida por figuras de autoridad. Ésta es precisamente la clase de preguntas a las que se presta la narración.

Acepto el argumento de que cualquier intento serio por pasar de los principios al razonamiento práctico requiere un marco conceptual. Pero el arco del desarrollo de mis ideas acerca de la investigación en gestión públi-

ca va exactamente en dirección contraria a la de la mayoría de los estudiosos estadounidenses de esta materia. Me formé en la ciencia positivista y el individualismo metodológico, en la puesta a prueba empírica de modelos cuidadosamente especificados derivados de primeros principios; ésa es la clase de investigación que solía hacer (y que ocasionalmente aún hago). La experiencia me lleva a la conclusión de que no es una forma práctica de dar respuesta a la clase de preguntas sobre gestión pública que nos gustaría poder contestar... al menos por ahora. A ello se debe que uno de nuestros primeros objetivos deba ser producir estudios de caso útiles, que necesariamente requieren cierto dominio de los métodos narrativos, en especial si se trata del estudio de caso instrumental.

Incluso si me equivoco al decir que la gestión pública puede y debe ser ciencia pura, si acaso no simple, sugeriría que la práctica sigue siendo el mejor lugar para empezar. Piénsese en la historia de las finanzas y la economía financiera como campos. La American Finance Association se fundó en el mismo año que la American Society for Public Administration, aunque su revista no se publicó sino hasta después de la segunda Guerra Mundial. En esa época las finanzas eran poco más que una descripción institucional combinada con una heurística generada por quienes las practicaban o con proverbios que tenían poca base analítica y entraban frecuentemente en conflicto (por ejemplo: compra barato, vende caro; extiende las ganancias, recorta las pérdidas). Los estudiosos de las finanzas concordaban en que, en principio, los problemas financieros tenían que poder prestarse al análisis científico utilizando una teoría económica seria, pero este principio no parecía aplicable ni practicable.

Hoy todo eso ha cambiado. En términos sustantivos, la intersección de las finanzas y la economía financiera está prácticamente completa. El éxito con que las finanzas superaron toda clase de problemas relativos al tiempo y la incertidumbre se reconoce como el mayor logro, quizá, de la ciencia económica en la segunda mitad del siglo XX. No obstante, las finanzas y la economía tienen culturas muy diferentes. Sospecho que la principal razón de esta diferencia es que los departamentos de finanzas están en las es-

CUADRO 1. FUNCIONES DE UN CASO INSTRUMENTAL

<i>Función</i>	<i>Definición de calidad</i>	<i>Cómo ejecutar la función con alta calidad</i>
Presentar el tema	El lector capta fácilmente el tema	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicar el tema 2. Ubicar el tema en relación con discusiones académicas, de política o profesionales
Justificar el tema	El lector acepta que el tema es importante, legítimo y requiere un esfuerzo adicional de investigación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demuestre que el tema ha alcanzado una posición establecida en el archivo científico 2. Demuestre un interés intenso por el tema 3. Identifique qué hay de insatisfactorio en el tema en relación con el archivo científico 4. Sostenga que más investigación del tipo de la que se encuentra en el artículo satisfará esa necesidad
Presentar el caso	<ol style="list-style-type: none"> 1. La experiencia estudiada se percibe como intrínsecamente interesante (y de fácil alcance) por parte de lectores que no tienen un gran interés por el tema 2. La experiencia estudiada se percibe intuitivamente como un estudio de caso instrumental, especialmente por parte de quienes sienten un gran interés por el tema 3. El lector confía en que el autor es un narrador hábil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar una visión narrativa global de la experiencia que exponga la estructura del evento a través del análisis de los episodios 2. Evoque una comprensión de la trama de la historia 3. Cerciórese de que la visión narrativa global tiene una estructura de evento similar y se percibe como casos de estudio ya existentes sobre temas similares, con "giros" distintivos de la historia estándar de la evidencia
Justificar el caso	El lector acepta el argumento de que la experiencia estudiada es histórica y/o analíticamente significativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presente un argumento claro acerca de la significación histórica de la experiencia estudiada, y/o 2. Presente un argumento claro respecto a la significación analítica de la experiencia en relación con el tema
Oriéntese a un enfoque científico	<ol style="list-style-type: none"> 1. El lector percibe que el autor tiene una identidad científica 2. El lector confía en que la experiencia estudiada se examinará e interpretará de manera sistemática 3. El lector confía en que el autor será capaz de extraer la significación analítica de la experiencia estudiada basándose en el enfoque científico elegido 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Después de presentar y justificar tanto el tema como la experiencia, haga una introducción directa al enfoque científico escogido 2. Ejemplifique de qué manera se utilizará el enfoque científico para ordenar la evidencia del caso (por ejemplo, identificando analíticamente resultados de eventos significativos) 3. Ejemplifique cómo se utilizará el enfoque científico para explicar resultados de eventos (por ejemplo identificando factores explicativos y procesos/ mecanismos sociales que vinculan a esos factores con efectos tales como los resultados de eventos)

Fuente: Michael Barzelay y Fred Thompson, Londres, 27 de octubre de 2002.

cuelas de administración de empresas y se orientan hacia quienes practican las finanzas, mientras que los de economía suelen ubicarse en universidades de artes y ciencias y, en gran medida, son autorreferenciales. En consecuencia las finanzas siguen siendo una disciplina normativa (aunque con una concepción muy empobrecida del valor público). Se interesa en gran medida en dar respuesta a preguntas del tipo “qué hacer”, con las mejores prácticas, si se desea. En contraste, la economía financiera es casi por entero una disciplina positiva, que se ocupa en gran medida de pruebas de existencia, condiciones de equilibrio y paradojas analíticas. Resulta interesante que hasta las herramientas matemáticas que usan los especialistas en ambas disciplinas sean diferentes y que posiblemente pueda afirmarse que reflejan esta división cultural. Los economistas suelen usar modelos de tiempo discretos, mientras que los especialistas en finanzas acostumbran emplear modelos de tiempo continuo, aunque éstos son mucho más sólidos, matemáticamente, que aquéllos. La razón de esta preferencia es que los primeros muchas veces no llegan a arrojar soluciones numéricas. Los académicos financieros quieren soluciones numéricas (por ejemplo, desean saber cómo optimizar una cartera de valores); los economistas no los necesitan (muchas veces les basta con saber que existe una cartera óptima).¹⁰

Lo que suele pasarse por alto es que la mayoría de los avances conceptuales que transformaron a la economía financiera tuvieron lugar en departamentos de finanzas. Sólo una vez que los especialistas en finanzas dominaron los problemas a los que se enfrentaban los administradores financieros y desarrollaron un conjunto de herramientas básicas para manejarlos, formalizadas en gran medida en términos de análisis de varianza mediana, los economistas integraron esos hallazgos en el *corpus* del conocimiento científico. Lo que deseo afirmar es que en el área de la administración en la que

¹⁰ Algunos de mis colegas me dicen también que la utilidad práctica del análisis en tiempo continuo se da a expensas de una expresión más coherente de principios económicos subyacentes. Desde luego no tengo la aptitud necesaria para apreciar esta afirmación; ni siquiera estoy muy seguro de saber lo que significa.

tenemos la mejor teoría empezamos con proverbios o principios, con los administradores que transformaron esos principios en reglas basadas en distinciones sólidas, y con evidencias de la eficacia de tales reglas... En otras palabras, con investigación clínica.

¿Quién sabe? Tal vez un proceso de desarrollo muy parecido pueda ser funcional y factible para el campo de la gestión pública. Entre tanto tenemos que aprender a caminar antes que a correr, buscando proverbios de la administración, más que tratando de deducir reglas a partir de primeros principios. Una vez que se cuenta con buenos principios para trabajar, puede darse una buena teorización.

Debo confesar que mis inferencias metodológicas a manera de conclusión son en buena medida conjeturas. En última instancia para saber si algo puede hacerse, hay que hacerlo. El único consejo claro que puedo pretender brindarle al futuro investigador en gestión pública es: ¡Trabaja bien! Interésanos, encántanos, convéncenos y asómbmanos. Recuerda que todo tipo de discurso tiene sus propias reglas. Síguelas. Cultiva un mayor aprecio por los discursos alternativos y un sentimiento compartido por nuestro tema, cuyos límites probablemente sean una mayor fuente de conflicto que las reglas del discurso dentro del campo de la gestión pública. ☞

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, G. T. (1980), "Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?", *Proceedings for the Public Management Research Conference, 1980*, Washington, US Office of Personnel Management, pp. 8-42.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- Barzelay, Michael (2003), "Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policy Making", *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, pp. 251-281.

- (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- y Raquel Gallego (2006), “From New Institutionalism” to ‘Institutional Processualism’: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, vol. 9, núm. 4, pp. 531-557.
- y Fred Thompson, “Case Teaching and Intellectual Performances in Public Management”, en Iris Geva-May (ed.), *Thinking Like a Policy Analyst*, Nueva York y Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 83-108.
- Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Nueva York, Harper.
- Gaskins, Richard H. (1992), *Burdens of Proof in Modern Discourse*, New Haven, Yale University Press.
- Hood, Christopher (2005), “Public Management: The Word, the Movement, the Science”, en Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *Oxford Handbook of Public Management*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 7-26.
- (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, pp. 3-19.
- (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- Lave, J. y E. Wenger (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Light, Paul Charles (1998), *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Lindbloom, C. E. (1990), *Inquiry and change*, New Haven, Yale University Press.
- Lynn, Laurence E. (2005), “Public Management: A Concise History of the Field”, en Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *Oxford Handbook of Public Management*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 27-50.

- (1996), *En Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, Chatham House.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sackett, D. L. *et al.* (2000), *Evidence-Based Medicine: How to Practice and Teach EBM*, Nueva York, Churchill Livingstone, 2a ed.
- *et al.* (1996), “Evidence-Based Medicine: What it is and What it isn’t”, *British Medical Journal*, núm. 312 (7023), pp. 71-72.
- Schwandt, Thomas A. (2005), “The Centrality of Practice to Evaluation”, *American Journal of Evaluation*, vol. 26, 26/1, marzo, núm. 1, pp. 95-105.
- Schön, Donald (1983), *The Reflective Practitioner*, Nueva York, Basic Books.
- Simon, Herbert A. (1946), “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 53-67.
- Simons, Herbert W. (2001), *Persuasion in Society*, Thousand Oaks, Sage.
- Tilly, Charles (2000), “Mechanisms in Political Processes”, *Annual Review of Political Science*, núm. 4, pp. 21-41. <http://www.asu.edu/clas/polisci-cqrm/papers/Tilly/TillyMechs.pdf>.
- Walton, Douglas (1994), *Persuasive Argument in Everyday Conversation*, Albany, State University of New York Press.
- Weick, Karl (2001), *Making Sense of the Organization*, Oxford, Blackwell.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books.