

Public management as a design-oriented professional discipline

Michael Barzelay

Cheltenham, UK, Edward Elgart Publishing Inc., 2019, 192 páginas

ISBN 9781788119092

Por *Oscar Oszlak*

Michael Barzelay, el autor del libro que tengo la satisfacción de reseñar, es uno de los especialistas en gestión pública que goza de más alto reconocimiento en América Latina. A partir de su tesis doctoral sobre políticas públicas en el Brasil, inició una fecunda labor académica en la que, desde la publicación de *Atravesando la burocracia* (Fondo de Cultura Económica), uno de sus libros más difundidos, le dedicó muchos años a la docencia universitaria y a la elaboración científica en el campo de la gerencia pública. Discípulo de Charles E. Lindblom, célebre autor de *The Science of Muddling Through*, Barzelay ha sido docente de la John F. Kennedy School of Government de Harvard, y de la LSE (London School of Economics), además de haber realizado múltiples estadias académicas en varios países y llevado a cabo proyectos de consultoría para numerosos organismos multilaterales.

El conocimiento previo de su obra permite comprender mejor los objetivos y el enfoque adoptado por el autor en este libro. Destaco, en particular, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, libro publicado en 2001, y su artículo «The study of public management: reference points for a design science approach», de 2012, en el que anticipa en parte los argumentos que desarrollará en el libro que reseño. También es importante su reflexión en materia de metodología de la investigación, como en el trabajo «Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research», de 2007, y en su libro *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, en coautoría con Colin Campbell, de 2003.

No creo exagerar si afirmo que *Public Management as a Research-Oriented Professional Discipline* se diferencia de cualquier otro texto en este campo del conocimiento y de la práctica profesional. En primer lugar, porque casi toda la obra está destinada a explicar su título: es decir, por qué considerar que la gestión pública es una disciplina profesional orientada hacia el diseño. Y, en segundo lugar, por su original estilo discursivo, en el que apela al diálogo permanente con personajes ficticios para desbrozar, paso a paso, la argumentación que conduce a una explicación exhaustiva de cada uno de los términos que componen el título del libro. Barzelay recrea así a Platón, sin nombrarlo, empleando una técnica expositiva según la cual un lúcido profesor, Marshall, dialoga con su equipo docente en la etapa previa al dictado de un curso sobre la materia del libro que nos ocupa.

El autor también recurre a la dramatización, imaginando un grupo de estudiantes prospectivos que, puestos a discutir en qué cursos inscribirse, imaginan y dialogan acerca de los pros y contras de hacerlo en el curso en el que el libro reseñado constituirá el texto central. Luego, Marshall (¿el propio Barzelay?) asume en cierto modo el rol de Sócrates, esclareciendo paso a paso, mediante una densa y sutil argumentación mantenida con su equipo docente, los objetivos y orientaciones básicas del curso cuya finalidad principal es convencer a sus propios colaboradores acerca de los méritos de su particular diseño. En última instancia, lo que pretenderá es animar a un grupo de posibles estudiantes acerca de valor de este para avanzar en sus carreras profesionales. Ese estilo discursivo dialogado, que, prácticamente, se mantiene durante buena parte de la obra, facilita una reflexión que potencia el valor de las preguntas planteadas por los integrantes de la cátedra. Y, como ocurre con las modernas técnicas de *coaching*, las preguntas del *coach*, en casi todos los casos, terminan siendo respondidas por los propios interrogadores.

El autor identifica con precisión a los destinatarios de su libro: profesores como él, con larga experiencia; científicos sociales de la disciplina que intentan trascenderla; estudiantes de doctorado en administración pública y gestión; y *practitioners* identificados con esta materia, convertidos en *pracademics* de tiempo completo o parcial. Este término me recordó que, hace muchos años, empleé la palabra *inexpertos* para referirme a los profesionales que transitan en forma itinerante este camino entre la reflexión académica y la aplicación práctica de sus conocimientos, de modo que la formación teórica ilumine su práctica profesional, y esta, a su

vez, les permita explorar y, a veces, trascender los confines de la indagación teórica. Barzelay emplea un término más preciso para referirse a estos profesionales híbridos, que bien podríamos llamar en español *pracadémicos* o académicos-practicantes.

A pesar de su título, este no es estrictamente un libro de gestión o gerencia pública. Es, podría afirmarse, un libro *metateórico* que intenta identificar las raíces genéticas de la disciplina, reconociendo los aportes que realizaron sus pioneros o constructores iniciales y tratando de combinarlos creativamente, más que destacando sus supuestas rupturas epistemológicas o paradigmáticas. El propio autor admite que su visión de la gestión pública no tiene precedentes, ya que, si bien algunos autores han planteado que esta disciplina debería adoptar una orientación hacia el diseño en la investigación y la práctica, otros han puesto el énfasis en su carácter de profesión, como opción a las endebles analogías de considerar a la gestión pública bien como arte o como ciencia. Pero las fuentes en las que abreva el libro no son las que le dan su carácter; Barzelay lo define como un intento de sentar las bases intelectuales de la gestión pública, como esfuerzo colectivo de desarrollo y aprendizaje, enfocado claramente a fortalecer la práctica profesional dentro de las organizaciones públicas. En una frase, colocar los cimientos de la gestión pública como una disciplina profesional orientada al diseño. Y esta orientación se irá desplegando y desagregando paso a paso en los diferentes capítulos del libro.

Para diferenciarse de otros enfoques tradicionales en este campo, Barzelay anticipa que, cuando el lector llegue al final del libro, ya no habrá sido necesario repasar una y otra vez la evolución de la gestión pública, reiterando estereotipos de filosofías administrativas —administración científica, nueva gerencia pública, administración digital—, como lo hacen numerosos trabajos. En cambio, podrá imaginar un futuro en el que el diseño sea considerado no menos importante para la práctica profesional de la gestión pública que el análisis de cuestiones y la toma de decisiones.

Gestionar, según el autor, es una práctica profesional, o sea, aquello de lo que se ocupan los profesionales cuando crean o mejoran un fenómeno que existe a causa de una intención. De aquí se sigue que la gestión pública es aquello de lo que se ocupan quienes crean o mejoran organizaciones públicas. Barzelay adopta

así una visión abstracta y funcional de la organización pública, considerándola un mecanismo para hacer efectiva una intención. La descarta, entonces, como categoría clasificatoria, prefiriendo observarla, en tanto fenómeno, como una suerte de mecanismo intencional. La idea se remonta a la planteada en su momento por Herbert Simon en su libro sobre las ciencias de lo artificial y sus *artefactos*, como máquinas o edificios. El otro antecedente, que cita recurrentemente, es el concepto de *valor público*, de Moore, donde la intención que le atribuye a la organización pública es crear valor público a través de programas públicos, además de requerir el esfuerzo de gestión necesario para su implementación. En esta tarea exploratoria, Barzelay también redescubre a Fayol y su famoso cuarteto funcional: *coordinación, control, dirección y planeamiento*, los cuatro roles necesarios en la función empresarial de gestionar. Los conceptos formulados por este extraño trío de autores —Simon, Moore y Fayol—, de aquí en más, serán la materia prima con la que nuestro autor construirá su particular aproximación a la gestión pública.

Como todo su aparato conceptual está dirigido a destacar los méritos del curso a sus prospectivos alumnos —y también a los integrantes de su cátedra—, el autor considera un deber explicar su principal objetivo: contribuir a mejorar su gestión en organizaciones públicas, fortaleciendo su competencia profesional a través de la expansión de sus conocimientos y habilidades profesionales. Su pretensión es contribuir a un mejor diseño de proyectos y a desempeñar la función gerencial de esas organizaciones. En suma, a adquirir una mayor capacidad para actuar de forma tal que pueda realizarse la intención profesional perseguida. En parte, competencia profesional es, entonces, capacidad para actuar dentro de un *design-project*, promoviendo un proceso-escenario (*scenario-process*) consistente en diseñar y adoptar decisiones. Y, en parte, es también capacidad para *instigar* el diseño de proyectos dentro de una organización pública.

Barzelay sorprende luego cuando anuncia que las cuatro competencias profesionales que el curso pretende mejorar son construir sentido, diseñar, argumentar y dramatizar, con lo cual se aleja de las categorías convencionales. Cada una de estas competencias exige aproximaciones disciplinarias diferentes, para lo cual considera necesario evaluar experiencias simuladas a la luz de teorías sobre personas y prácticas. Construir sentido, a través de las teorías que proveen

la psicología y la ciencia cognitiva. Diseñar, mediante el campo interdisciplinario de los estudios de diseño. Argumentar, a partir de la filosofía, la lingüística y la retórica. Dramatizar, recurriendo a la sociología y la antropología. El aprendizaje de este *cocktail* teórico es lo que tiende a expandir la capacidad profesional.

En otro capítulo de su obra, el autor compara e integra, con la intención de unificar sus enfoques teóricos, la tradición de la Harvard Business School y su aproximación al *management*, con las ideas de Simon en materia de diseño, toma de decisiones y proyectos de diseño. La unificación de estas concepciones sobre empresas y su gestión constituyen para Barzelay las bases intelectuales subyacentes del conocimiento profesional de la disciplina gestión pública. El adjetivo que emplea el libro, orientada al diseño, intenta dramatizar esta síntesis entre ambas tradiciones, la de Harvard y la de las ciencias de lo artificial de Simon.

Nuestro autor trata luego de justificar por qué el curso que *promueve*, contiene una bibliografía tan amplia como heterogénea. Una razón es demostrar que la gestión pública es una disciplina, con autores y lecturas que todo aquel educado en este campo debería conocer. Pero otra razón, más importante aún, es que una práctica profesional orientada al diseño es un fenómeno que depende, a la vez, de la creatividad y de la intensidad del pensamiento. Apela, entonces, a otro recurso narrativo, como es el de visitar una Galería de la Gestión Pública, una especie de museo o centro de arte, con audio-guía para emprender un *tour* virtual. Michael Barzelay, el anfitrión, luego de pasar revista a su CV, invita a recorrer las salas en las que se exponen los textos que seleccionara para conformar la bibliografía de su curso.

Finalmente, nuestro autor se plantea tres preguntas que debe responder todo fenómeno que contiene un mecanismo intencional, es decir, para qué sirve, en qué consiste y cómo funciona. Ese interrogatorio le sirve para desgranar, paso a paso, la lógica interna de su formulación analítica. Su libro versa sobre gestión pública. ¿Para qué sirve? Para crear valor público. ¿Qué involucra la gestión pública? Desempeñar las funciones de una organización pública, incluyendo los apoyos administrativos necesarios, y resolver problemas. Y así, sucesivamente, va descubriendo nuevas capas explicativas cada vez más detalladas.

A la pregunta de para qué sirve su libro, responde: para mejorar la gestión pública como práctica profesional, lo cual supone promover un círculo virtuoso entre *hacer* y *aprender*. ¿En qué consiste este libro? En dos capas de argumentos: una sobre un sistema distintivo de ideas, a la que denominó «gestión pública orientada al diseño»; y otra, una «disciplina profesional orientada al diseño», que debe enseñarse para mejorar la práctica profesional. Por último, la intención —misión sería, tal vez, un término más adecuado— se realiza a través de múltiples mecanismos, cada uno de los cuales puede ser teorizado o representado a todos los efectos prácticos como un proceso-escenario.

Tal vez, esta reseña no hace justicia a la rica y fina construcción analítica que Michael Barzelay ofrece en esta obra, dado que, para transmitir los sutiles detalles de su elaboración, se requiere un texto más amplio. Esto es, en definitiva, lo que él hace con paciencia de artesano, apelando a imaginativas narrativas, representaciones y metáforas que aumentan el atractivo de un tema que la academia suele desarrollar con una retórica muy diferente. Es este esfuerzo didáctico que debe merecer el agradecimiento de sus lectores.