

## *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*

**Michael Barzelay**

University of California Press, Berkeley, 2001

**K**arl Marx ensinaba que o importante non era explicar o mundo senón transformalo. Os autores pertencentes á tradición da nova xestión pública fixeron todo o contrario, cambiaron o mundo (polo menos no que respecta ao funcionamento das administracións públicas) pero non explicaron suficientemente as razóns de tal cambio. Foi unha transformación máis ben intuitiva, pragmática se se quere, tomando ideas de aquí e de acolá, pero case que en ningún caso se explica cal é a filosofía que move eses cambios ou as razóns profundas que levan a este xiro de filosofía. Máis ben foi un proceso imitativo, seguir a moda. Se noutros países o fan nós non imos ser menos. De aí que sorprenda a aparición de libros como este de Barzelay, que quere estudar o fenómeno da aparición da nova xestión pública dende a súa filosofía e dende o diálogo interdisciplinar coa ciencia política, a economía institucional e, incluso, dende a filosofía da linguaxe.

Podemos distinguir tres grandes temas no libro. En primeiro lugar podemos destacar a preocupación do autor polo método que se segue para a análise teórica da nova xestión pública. O autor atópaos na combinación da análise de caso e do método comparativo. A análise de caso é un método de corte cualitativo, desenvolto principalmente na Escola de Xestión de Harvard de onde provén orixinariamente o noso autor (agora está na *London School of Economics and Political Science*), que consiste no estudo en profundidade dalgunha experiencia concreta e, a partir de aí, explicar as interrelacións entre os feitos, o contexto histórico e, incluso, os factores de liderado persoal que influíron na resolución

do caso. O autor enriquece este método coa inclusión de comparacións con experiencias acaecidas noutros lugares e co establecemento de experiencias que serven como pauta de referencia para os demais casos. Barzelay usa os casos acabados das reformas administrativas de Gran Bretaña, Australia e Nova Zelandia como *benchmark* ou modelo para comparar cos casos doutros países con reformas menos ambiciosas como Alemaña, para tratar de determinar que pautas hai en común, que pode ou non ser extrapolado e cal é, en definitiva, a esencia que nos permite poder falar ben dun cambio na cultura administrativa ou ben da permamencia reformada do vello paradigma de Administración pública ou «administración pública progresista» que é como lle chama o autor. Para nós esta proposta metodolóxica é positiva pero insuficiente. Positiva porque consideramos que os métodos cualitativos son moito máis acaecidos para o estudo da Administración pública ca os cuantitativos, que o único que nos ofrecen son pautas e tendencias de evolución históricas pero que non nos permiten abordar a complexidade da problemática cotiá nin albiscar tendencias de futuro ao carecer da información que dá o coñecemento detallado do que ocorre no mundo político-administrativo (cambio de líderes, relacións humanas na Administración, crises económicas...) que en maior medida nos dan as técnicas cualitativas. Insuficiente porque aínda ofrecendo unha información de mellor calidade os estudos comparados de caso carecen dunha verdadeira teoría da acción administrativa equiparable a que, por exemplo, nos ofrece von Mises na súa *Acción Humana* a respecto da acción económica. Isto é aínda que carecemos dun coñecemento teórico integrado que nos permita deducir cales van ser as consecuencias das accións administrativas ou cales son as lóxicas de actuación dos actores administrativos. A teoría da axencia ou a *public choice*, ás que logo nos referiremos, son avances neste camiño pero aínda non foron quen de realizar unha teoría integrada da acción administrativa.

A segunda preocupación do libro é a narratividade, isto é, a preocupación por acadar unha linguaxe da xestión pública coherente e unificada que permita a crítica entre os autores, que evite ambigüidades e malos entendidos e que, polo tanto, permita construír un *corpus* unificado dentro da disciplina. Este é un obxectivo moi pouco tido en conta nesta área de coñecemento e que é máis importante do que a primeira vista pode parecer. Donald McCloskey escribiu hai uns anos un libro titulado *La retórica de la economía* que tivo bastante influencia no mundo das ciencias económicas no que se comparaban dous libros sobre historia económica e, a pesar de ser un deles moito mellor en información e argumentación, o que triunfou académica e popularmente foi o peor e só por ter unha retórica elaborada que o facía máis convincente. Algo semellante pretende o noso autor coa narrativa da xestión pública, gañar en rigor científico e en influencia.

O terceiro eixe do libro é o da integración da xestión pública dentro do marco da análise de políticas públicas. O autor considera as reformas administrativas como políticas públicas, isto é, decisións deliberadas por parte dos órganos políticos de modificar determinadas realidades no seo da Administración pública

con vistas a obter algún obxectivo determinado. O autor, en primeiro lugar, desvela que como toda política pública hai unha filosofía política, un conxunto de ideas que inician o proceso. Entre estas ideas destaca, especialmente, a ideoloxía do xerencialismo, ou pretensión (ao meu ver errada) de que as administracións públicas poden e deben ser xestionadas como entes privados. A esta ideoloxía o autor destaca a influencia relativa dos principios da elección pública, que supoñen egoísmo e autointerese nos actores políticos e burocráticos, e da nova economía institucional, que estuda os custos de transacción relativos dos diferentes entramados institucionais e os problemas de axencia dentro das organizacións. Ao desvelamento da ideoloxía que rixe a formulación das políticas de reforma administrativa o autor engade, en segundo lugar, a visión destas como un proceso político coas súas correspondentes etapas nas que os propósitos iniciais se van alterando de acordo coas circunstancias do contorno. As reformas administrativas na práctica diferirán moito no seu funcionamento de cómo foron concibidas, debido ás peculiaridades do seu subsistema político (actores, institucións, tempo...). En terceiro lugar, a Barzelay preocúpalle a medición dos *outputs* ou consecuencias directas das políticas de reforma administrativa e os *outcomes* ou consecuencias indirectas das políticas. É aí, neste aspecto, onde máis se botan de menos as ideas da escola austríaca respecto do intervencionismo, en concreto as ideas de von Mises expresadas no seu libro *Crítica del intervencionismo* ou por Henry Hazlitt en *La economía en una lección*. Barzelay cando fala de *outcomes* non deduce teoricamente cales poden ser as consecuencias a medio e longo prazo das reformas emprendidas, precisamente porque o método do estudo de caso non ten capacidade de predicir as consecuencias posibles destas reformas, senón só explicar o que xa pasou.

En conclusión o libro de Barzelay constitúe un avance positivo na liña de acadar unha teoría coherente da xestión pública, pero que se amosa aínda insuficiente para acadalo precisamente por cuestión de método. O estudo comparativo de caso é unha mellora a respecto dos métodos cuantitativos de estudar a xestión pública pero non é, parafraseando a von Mises, teoría senón historia. O estudo de caso descríbemos con gran riqueza o que aconteceu, que actores interviron ou cales eran as circunstancias pero isto é historia. Con este método non se pode deducir que é o que pode ocorrer noutros casos. Os únicos que poden pretender explicar as consecuencias probables e esperables dunha determinada decisión política son os métodos axiomático-deductivos que propugna a escola austríaca de economía e que, por desgraza, aínda non están ben integrados na teoría da xestión pública. Mentres non se acade tal método seguiremos a facer historia, iso si unha historia cada vez mellor, que é o que nos ofrece Barzelay.

**Miguel Anxo Bastos Boubeta**

*Profesor titular de ciencia política e da administración  
Facultade de ciencias políticas e sociais  
Universidade de Santiago de Compostela*





## NORMAS PARA A PRESENTACIÓN DE ORIXINAIS

1. Os traballos serán orixinais, non publicados nin total nin parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espazo nunha soa cara e numeradas, e incluírán, de ser o caso, e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, coa súa listaxe e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores a través dos que se poida clasificar o artigo.
6. Baixo o título colocárase o nome do autor ou autores, e incluírase ao pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ao pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ao final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ao final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

### *Libros:*

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

### *Artigos:*

AUTOR (ano): Título do artigo, título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remitíranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluírase a súa listaxe detrás da bibliografía.
13. Achegaranse o enderezo postal e o teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para todos os efectos.
15. Os autores comprométese a corrixir as probas de imprenta nun prazo de sete días, e enténdese que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

**Revista Galega de Administración Pública**

**EGAP**

Pol. das Fontiñas, rúa Madrid, 2-4  
15707 Santiago de Compostela.  
Galicia. España.