

La apertura del Sistema Administrativo Público a los actores económicos y sociales en los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza

The opening of the Public Administrative System to economic and social actors in the paradigms of New Public Management and Governance.

Bruno Cruz Petit¹ 

Recibido: 7 de octubre del 2024 / Aceptado: 26 de febrero del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_2

Como citar:

Cruz, B. (2025). La apertura del Sistema Administrativo Público a los actores económicos y sociales en los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 37-49. DOI: 10.35485/rCAP88_2

Resumen

En el último tercio del siglo pasado, el modelo administrativo burocrático-weberiano, que sustentó la expansión del gasto social desde la posguerra, tuvo que reformarse para dar paso a nuevos paradigmas administrativos: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza. Este artículo ofrece un análisis comparativo de ambos enfoques en la administración pública, basado en una revisión de la literatura especializada reciente. Al considerar sus antecedentes y contextos, se identifican similitudes, especialmente en la apertura del Estado hacia los actores involucrados en las políticas públicas, tanto desde la perspectiva del mercado como desde una visión social.

Palabras clave: GESTIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO ABIERTO

¹ Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (nivel 2) y profesor asociado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es licenciado en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y cuenta con diplomado en el Institut de Sciences Politiques de París, así como maestría y doctorado en la UNAM. En 2017 obtuvo la estancia de investigación Cátedra Matías Romero otorgada por la Universidad de Texas en Austin y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Email: cruzpetit@politicas.unam.mx

Abstract

In the final third of the 20th century, the bureaucratic-Weberian administrative model, which had supported the expansion of social spending since the postwar era, underwent reforms to accommodate new paradigms: New Public Management (NPM) and Governance. This article presents a comparative analysis of these approaches in public administration, drawing on recent specialized literature. By examining their backgrounds and contexts, notable similarities emerge, particularly in the State's increasing openness to stakeholders in public policy, incorporating both market-driven dynamics and social perspectives.

Keywords: PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE, PUBLIC ADMINISTRATION, OPEN GOVERNMENT

Introducción

Los autores que han comparado en profundidad la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza (Klijn, 2020, 2019; Vallejo et al. 2020; Siram et al. 2019), si bien señalan similitudes, enfatizan, tanto en los textos como en tablas comparativas, sobre todo las diferencias. Vallejo, et al. (2020) admiten que ambos paradigmas se han ido retroalimentando en los últimos años, pero afirman que “la nueva gestión pública intenta ignorar o reducir la complejidad” (Vallejo et al., 2020, p.14), reduciendo los problemas de la elección pública a la consecución de objetivos claros que se puedan lograr con una gestión eficiente. Klijn (2002) señala, en este sentido, que la NGP es muy pertinente para acometer tareas relativamente sencillas y la Gobernanza se ocupa más en aportar innovación a problemas complejos, incrementando la coordinación entre los actores, con valores de negociación basados en la confianza y la responsabilidad.

Asimismo, Klijn (2019) deja constancia que hay un aprendizaje entre las dos líneas de actuación, pero señala que las dos propuestas “en muchos sentidos pueden situarse como opuestas” (Klijn, 2019). Por su parte, Sriram et al. (2019) destacan como diferencia básica el hecho de que los fundamentos teóricos de la NGP son la economía neoclásica y el gerencialismo.

La tarea del presente trabajo es matizar el trabajo comparativo anterior y enfatizar las similitudes entre los dos paradigmas. Al enmarcar las propuestas en un contexto temporal amplio y en contraste con el paradigma anterior, la administración pública tradicional (APT), se destacan sobre todo las similitudes. Lo anterior se realizó con una metodología cualitativa documental y un análisis de contenido comparativo.

Antecedentes

La Nueva Gestión Pública y la Gobernanza surgen en un contexto de saturación e incapacidad de la administración para enfrentar las demandas sociales cada vez más complejas y numerosas en el contexto de crisis del Estado del bienestar en el último tercio del siglo pasado (Aguilar, 2007, p.4). La administración pública tradicional (APT), desde el siglo XIX, fue en un inicio un progreso respecto a la administración pública pre-burocrática y aristocrática. Se logró hacer avanzar dos grandes principios universales, que son la racionalidad weberiana enfocada a eficacia del Estado y la igualdad ante la ley.

El acceso abierto a la función pública con criterios meritocráticos ya tenía una larga tradición en China, junto a la búsqueda de eficacia administrativa. En los países occidentales los procedimientos racionales concebidos por los mejores expertos tomaron forma de procedimiento administrativos estandarizados, que garantizaban la repetición de las soluciones ideadas por dichos expertos. Con ello se pretendía que la pertinencia del proceso se repitiera en todos los casos sin que se viera afectada por motivos externos, del mismo modo que la cadena de montaje taylorista garantizaba la fórmula correcta de producción.

Sin embargo, la rigidez de modelo, lejos de asegurar un orden en el funcionamiento, a menudo provocaba disfunciones en situaciones no previstas, en casos que desbordaban en orden al comportamiento del organigrama administrativo. Numerosos asuntos estaban requiriendo soluciones transversales y políticas integrales enfocadas a problemas multidimensionales.

El modelo de racionalidad y formalismo se basaba en el uso de una caja de herramientas sobre todo jurídicas que, si bien aseguraba el trato igualitario a todos los ciudadanos, sin la discriminación propia del Antiguo Régimen, se conseguía tratando a los ciudadanos de manera abstracta, sin personalizar soluciones según los contextos sociales o geográficos. En este paradigma, el Derecho Administrativo conformó la base y el lenguaje de la cultura administrativa moderna; los protagonistas eran un conjunto de instituciones y personas con competencias para aplicar normas jurídicas siguiendo el principio de legalidad y control, el cual evitaba la discrecionalidad en las acciones de los servidores públicos. Pese a ello, no se promovió una respuesta proactiva por parte de la administración ante una realidad cambiante cuyas demandas requerían una aproximación nueva.

La Nueva Gestión Pública

Todo modelo entra en crisis cuando sus carencias (en el caso de la ATP, la falta de flexibilidad y poca atención a los resultados de la acción administrativa) empiezan a mostrarse como barreras para enfrentar nuevos contextos, como los que surgieron en los años 80.

La NGP pretendió ganar en flexibilidad, salirse de la lógica formal e introvertida de la APT para mirar de frente a la efectividad real de las acciones de la administración pública en la sociedad. Se necesitaba evaluar de manera sistemática la calidad del servicio prestado a los ciudadanos y la eficiencia (no solo eficacia) de las prestaciones. Para ello, se vio como pertinente importar métodos gerenciales de la empresa privada, donde se dan, según sus defensores, procesos eficientes porque las corporaciones tienen que sobrevivir en el mundo competitivo que es el mercado. Una primera apertura se percibe así en la misma teoría de la eficacia de la administración, con la entrada de las teorías del gerencialismo en el estudio de la administración pública.

El nuevo modelo sobre todo dio importancia a los resultados obtenidos y a un adecuado sistema de incentivos. En la APT hacer las cosas muy bien no suponía una recompensa inmediata clara y hacerlas mal no siempre generaba algún castigo automático. En la NGP aparecen como tema la responsabilidad de los gestores y trabajadores, fomentada por condiciones contractuales más flexibles, incentivos y evaluaciones periódicas. “Los valores guía de las condiciones contractuales iban a ser la economía, eficiencia y eficacia” (Pollit, 1990, p. 59), es decir, se preconizó la apertura de la administración y la política pública a los parámetros de la economía.

Los orígenes de la NGP se pueden rastrear en el Informe Fulton de 1968, en Reino Unido, el cual

reflejaba dudas sobre la capacidad de gestión de los servicios públicos, recomendando desmantelar estructuras excesivamente cerradas y rígidas respecto a la movilidad interna de los empleados, así como la apertura del sistema a profesionales y expertos externos. Las recomendaciones del Informe Fulton no se tradujeron a la práctica (Flynn, 2002, p. 16) pero ya se hablaba de “gestión” (*management*) concebida como búsqueda para la mejor forma de utilizar los recursos para conseguir unos objetivos sujetos a cambio (Keeling, 1972)².

En EEUU en 1978, la ley de J. Carter Civil Service Reform Act iba en la dirección de asignar a los gerentes más responsabilidad y recompensarlos en función de los resultados y se creó el *Senior Executive Service*, donde se formaba una nueva élite dirigente. Los gobiernos de Gran Bretaña (1979), Australia, Nueva Zelanda y Canadá fueron introduciendo de manera pionera no sólo transformaciones de los servicios públicos sino ideas para conectar la administración con la sociedad a través de decisiones estratégicas de políticas públicas.

Siguiendo a D.F. Kettle (2000) las reformas de esos años pueden agruparse en dos grandes bloques. Por un lado, las del modelo *Westminster*, que siguieron el modelo de Nueva Zelanda y Reino Unido, imitado por Australia y Canadá. Se postulaba ahí reducir el tamaño del gobierno y darle una disciplina de mercado. Por otro, el modelo norteamericano, más radical, con cambios sustanciales en la estructura del gobierno.

Borins (1997) resume el modelo *Westminster* como la suma de los siguientes puntos: la defensa del servicio de calidad a un ciudadano que se convierte en usuario-cliente; la autonomía operativa de las unidades de implementación; la medición de los productos y resultados; la gestión eficiente de recursos humanos, con incentivos; el uso de tecnología de información; la privatización de empresas estatales, punto incluido en el Consenso de Washington, que abrió la necesidad de coordinación con los nuevos organismos.

En 1979 el famoso civil service británico fue sacudido por la *efficiency strategy* de sir Derek Rayner; bajo el gobierno de M. Thatcher. Desde la Oficina de Eficiencia se aplicó una reforma para lograr el ahorro presupuestal. El énfasis en la eficiencia financiera se mantuvo en *Financial Management Initiative* de 1982, pero en ese año ya se inició el cuestionamiento no solo de los recursos humanos sino de las mismas estructuras administrativas³.

El contraste con el modelo anterior también provenía del énfasis en medir el funcionamiento. Previamente, ello se había realizado de manera desigual sin proporcionar la información adecuada para evaluar la consecución de los objetivos y orientar decisiones tanto del gobierno como de la AP basada en datos. Se empezaron a usar términos como *inputs* (recursos humanos y materiales, presupuestos, tecnología), *outputs* (resultados empíricos de la acción administración), *outcomes* (resultados en términos de beneficio al usuario, que se podían medir con indicadores) y retroalimentación, términos importados de la teoría sistémica (y cibernetica) que se estaban aplicando en las organizaciones

2 Hood (1991: 6-8) sostiene que no existe una sola explicación sobre el origen de la NGP sino diversas, entre las cuales menciona “un capricho de la moda”, el encumbramiento de los rituales gerenciales o la respuesta a un conjunto de transformaciones sociales y cambios en los ingresos, en su distribución durante el posindustrialismo y el postfordismo. Christensen y Laegreid (2001) brindan un tercer factor explicativo, la distinción polarizada entre dos modelos de gestión, cuyo encuentro era inevitable. En 1975 se publicó el libro seminal *La crisis de la democracia*, de Crozier, Huntington y Watanuki, donde se aparecía la posibilidad de ingobernabilidad y la necesidad de gobernabilidad.

3 Se pueden distinguir dos etapas en el desarrollo de la NGP. De acuerdo con Pollitt (1993), una primera se caracteriza por un neo-taylorismo, enfocado a mejorar la disciplina y a reducción de costes. La segunda toma como tema central la calidad de los servicios públicos, el monitoreo, la especificación de objetivos y especialización de personal.

privadas.

La apertura se amplió no sólo a la incorporación de métodos y valores de mercado. Se preconizó delegar responsabilidades a unidades locales, externalizar servicios, subcontratar empresas privadas para realizar servicios públicos (Aguilar, 2006, p. 138); una descentralización, que, a juicio de L. Aguilar es el otro gran eje de la NGP, junto al tema del desempeño, lo que conforma un panorama de apertura en la acción gubernamental que vamos a encontrar de nuevo en la Gobernanza. Las tesis descentralizadoras incluían la distinción entre unidades de alta dirección y financiamiento y unidades responsables de la prestación de servicios⁴. Se desmanteló así la idea de integración burocrática vertical, dando paso a que se fueran creando agencias ejecutivas, con autonomía de gestión, y dirigidas por ejecutivos sujetos a contrato como lo estaban en sus empresas de origen.

La clase política se abría así a profesionales sin que necesariamente tuviera una filiación política formalizada, pero que habían destacado como gestores. De la gestión burocrática-operativa se estaba pasando a la gestión post-burocrática (Barzelay, 1998, 2003), a través de la gestión estratégica, basada en datos y atenta al entorno (competencia, demanda) y al largo plazo, no solo a los procesos administrativos internos. Los cambios provenían mayoritariamente de los líderes políticos⁵ y no de la administración (Subirats, 1990, tituló provocadoramente un artículo La Administración como problema, el análisis de políticas públicas como propuesta). Se vieron cuáles era los procesos de generación de valor (cadena de valor), pasando del paradigma productivista de la era industrial a una revolución gerencial (Drucker, 2002) donde prima la calidad total de los servicios y el valor del conocimiento⁶.

En 1991 la OCDE describía lo que muchos países europeos ya habían puesto en práctica, distinguiendo dos grandes rutas en las reformas administrativas. La primera era el aumento de la productividad de los organismos públicos con una mejora de la gestión de los recursos humanos. La segunda era la privatización de la producción de bienes y servicios, con concursos públicos donde los proveedores tenían que competir entre sí, con lo que se introducía el principal mecanismo del mercado en la AP: la competencia. De este modo se obtenía en principio un sistema público competitivo y abierto a la obtención de recursos.

⁴ Osborne y Plastrik (1997) usan la metáfora de “timonear y el remar” para distinguir dichas vertientes en la acción administrativa. En otras palabras, se trataba una separación entre *policy making* y *policy administration*, ésta última con capacidad para conectar con la esfera del sector privado, externalizando y subcontratando.

⁵ La otra cara de la nueva forma de gobernar, consagrada por Reagan y Clinton, fue la precarización de parte de las condiciones laborales de numerosos empleados públicos. Lo anterior se alimentaba de la creciente desconfianza de la sociedad ante unos derechos laborales de los administradores que pasaron a ser, en las décadas del neoliberalismo, privilegios muy distintos a las condiciones del resto de los empleados, afectados por las crisis y los recortes presupuestarios. Hughes (1997, p.113) recuerda que era común la pregunta: “¿por qué los funcionarios públicos, a diferencia de cualquier otro trabajador, deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿por qué no pueden trabajar sujetos a un contrato?”. Algunos autores han identificado algunas contradicciones en las promesas de la NGP (Pollitt y Bouckaert, 2000), “declaraciones incompatibles”; por ejemplo, en la tensión entre ganar control político sobre las burocracias frente a liberar a los gestores; mejorar calidad frente a la reducción de costes; motivar a los funcionarios frente a debilitar la titularidad; y ahorrar frente a mejorar el rendimiento.

⁶ La NGP se alimentó como teoría interdisciplinaria no solo del gerencialismo (con una literatura hasta entonces poco conocida por las ciencias de la administración pública) sino también del neo-institucionalismo económico. L. Aguilar (2006, p.159) fue pionero en divulgarlas; asimismo señala la importancia del Informe sobre desarrollo mundial (Banco Mundial, 1997), donde habla problemas de costos de transacción que remiten al institucionalismo económico (en la toma de decisiones económicas el peso de lo institucional es clave). Esta corriente examina la relación entre el principal y el agente/el mandante (ciudadanos relacionados con representantes políticos y las autoridades de gobierno con sus funcionarios subalternos. El estudio se convirtió en referencia básica importante (para explicar la tendencia a la irresponsabilidad en la estructura administrativa jerárquico-burocrático).

Sin embargo, varias voces advirtieron que no se podía importar de manera indiscriminada y acrítica los métodos gerenciales, puesto que el objetivo en el sector público no es el negocio sino la provisión de bienes y servicios a todo tipo de ciudadano. La AP, además, por su misma idiosincrasia pública, no podía dejar de garantizar procedimientos de acuerdo con el principio de legalidad y atender asuntos poco atractivos para el mercado, como los bienes públicos y derechos como la sanidad y la educación.

En este sentido incluso Metcalfe (1993), partidario en principio de la no distinción entre métodos de gestión, enfatiza la ventaja específica de la AP para innovar desarrollando capacidades diferenciadas. Q. Bufré et al. (2014) lo confirman al puntualizar que la innovación exige unos espacios (diálogo y reflexión) distanciados respecto a la práctica cotidiana, con apuestas de riesgo que el sector privado no es proclive asumir.

A inicios del nuevo milenio se habla de una “post-NGP” (Polidano y Hulme, 2001), una etiqueta-paraguas bajo la cual se ubican estudios que prestan atención a un estilo de gestión holístico con competencias que trascienden las fronteras, con mejoras en la coordinación horizontal con otras instituciones y actores. Ya no se busca que servidores públicos sean gestores puramente empresariales sino gestores de redes y líderes de partenariados (Christensen y Lægreid, 2007). El sector de los servicios sociales ha estado especialmente abierto a adoptar reformas post-NPM (Reiter y Klent, 2019).

En este paradigma de transición se vuelven a apreciar virtudes del ATP (como la coordinación a largo plazo de las acciones económicas). Todo ello en un marco de buena gobernanza, gobernanza digital (con desarrollo del e-government), rendición de cuentas democrático y el control de los ciudadanos sobre el manejo de costos de la administración.

La Gobernanza

En la década de los 90 las administraciones, pese a sus reformas, seguían estando desbordadas y la APT se vio cuestionada no solo por la NGP sino por el paradigma de la Gobernanza (Aguilar, 2007, p. 7). La APT daba soluciones preconcebidas y fragmentadas, sin atender de manera integral a las múltiples dimensiones de nuevos problemas sociales⁷. La NGP daba medios eficientes para llegar a objetivos no siempre satisfactorios o mal implementados por estar planteados sin consenso con los beneficiarios de las acciones administrativas ni de los actores que las podían llevar a cabo.

El gobierno, tras sucesivas crisis y debilitamiento institucional (inflación, estancamiento, recesión económica, crisis de vivienda, vaciamiento de poder debido a transferencias hacia organizaciones internacionales) ya no era capaz de conducir en solitario políticas eficaces. De esta crisis salió fortalecido la Gobernanza como nuevo paradigma administrativo, cuyo origen, si bien coincide cronológicamente con años de despliegue de NGP, e incluso como idea se remonta a los años setenta, encuentra su

⁷ Buscando un ejemplo cercano que ilustre un problema multidimensional podemos pensar el caso de alumno en situación de fracaso escolar, el cual encierra no solo la dimensión académica, sino otras, de tipo pisco-social (crisis familiar), económica (el alumno no estudia porque tiene que trabajar) y de movilidad urbana (el alumno no estudia porque dedica al desplazamiento gran parte de su día). Las unidades administrativas tradicionales, especializadas en áreas definidas, pueden dar soluciones parciales (incluso contradictorias) a un problema de una persona que además debería acudir a multitud de servicios para ser atendido para cada uno de sus problemas. De ahí que los nuevos departamentos de la AP han debido aprender a comunicarse entre ellos, y a dar servicios integrales, dando respuestas complejas a problemas complejos.

formulación teórica en los años noventa y evoluciona hacia planteamientos novedosos en este siglo⁸.

El problema de la ingobernabilidad llevó al concepto de gobernabilidad⁹, entendida como equilibrio mínimo entre necesidades y capacidades. L. Aguilar (2006) relaciona la gobernabilidad con la capacidad del estado para actuar y gobernar de manera razonablemente eficiente, por ejemplo, haciendo aceptables los ajustes presupuestarios frente a una sociedad cuya dinámica se ha hecho más densa y compleja. Para este autor su significado quedará absorbido por el de gobernanza ya que una buena gobernanza implica la posibilidad de gobernabilidad.

La Gobernanza proponía un nuevo tipo de apertura a la hora de enfrentarse a los problemas que se prolongarían al siglo XXI¹⁰. L. Aguilar (2007, p.11) señala que “la diferenciación funcional de la sociedad” y la complejidad del sistema de sociedad (al decir de N. Luhmann), significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados, autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción”. En un escenario en el que no estaba clara la coordinación general de gran cantidad de subsistemas se requería la apertura y colaboración con las entidades sociales y económicas, fundamento de la idea de Gobernanza. Era necesario crear un vínculo del gobierno con un tercer sector (no lucrativo) cada vez más preponderante, además del que ya se tenía con un sector privado con creciente peso financiero. Si la privatización y la tecnología habían promovido formas de cooperación con el sector privado, a inicios del siglo XXI, el reto era añadir a la apertura del estado el vínculo con el sector social.

En este sector la cooperación en redes locales llenaba aquellos espacios carentes de apoyo estatal y desatendidos por el sector privado. Reid (1999) lo percibió, por ejemplo, en las dinámicas sociales producidas tras la privatización de la política de vivienda en U.K., con el surgimiento de cooperativas y alternativas a la adquisición de vivienda que surgieron espontáneamente. Lo mismo podríamos decir que ocurrió en temas de seguridad en América Latina. La apertura a estas dinámicas fue el reto de la gobernanza.

Kooiman (1993, p.2) entiende la gobernanza como el conjunto de patrones que emergen de las actividades gubernamentales de los actores sociales, políticos y administrativos. En alemán *Steuerung*, a juicio de Mayntz (2001), cubre ambos significados, gobernabilidad y gobernanza. La escuela holandesa definirá la gobernanza como la influencia dirigida del proceso social, incluyendo formas no conscientes de guía social (Kickert et al. 1997, p.2)

La gobernanza es para Pierre and Peters (2000, p.1) la capacidad del gobierno de implementar unas políticas, en otras palabras, de conducir (*steer*) la sociedad. Esta definición, con un enfoque *top-down*, pertenece a lo que se ha llamado vieja gobernanza, con un papel fuerte del gobierno. La nueva gobernanza (Rhodes, 1996), en cambio, se interesa más no solo en cómo el centro político interactúa

8 F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman fueron importantes los analistas alemanes de políticas públicas que desde los años setenta debatieron por primera vez el tema de dirección de la sociedad: la *Steuerung* (Steering, en inglés): sus condiciones, medios, límites, alcances. En los años los ochenta, la categoría de gobernanza aparecía en estudios del sector privado en relación con una mayor interdependencia de la gestión corporativa de sus proveedores y clientes. Hasta 1989, el Banco Mundial adoptó el concepto para el ámbito gubernamental al analizar la crisis de desarrollo sustentable en el África subsahariana, con problemas estructurales en la capacidad de los gobiernos para dirigir las políticas.

9 El binomio gobernabilidad-ingobernabilidad aparece en el libro *La crisis de la democracia* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), obra influyente en la reforma de la teoría administrativa.

10 En la literatura especializada encontramos el término *wicked problems* (problemas malditos, o embrujados) cuya solución pone en juego valores contradictorios (eficacia económica, justicia social, por ejemplo) o en el que la información es incompleta y desborda las capacidades de la administración (Van Bueven et.al, 2003 aunque Rittel y Wettel acuñaron el término en 1973).

con la sociedad y sino en cómo ésta se auto-organiza y aplica las políticas sociales; ya que las redes auto-organizadas pueden llegar a bloquear programas y planes de la AP, o simplemente incrementar la ineeficiencia en la conducción de una política¹¹.

En una gobernanza más jerárquica el Estado es protagonista y determina las formas de relación de los demás actores¹². En una gobernanza más de mercado, hay relaciones con el sector privado, *partnerships*, fideicomisos. Una gobernanza en red, más horizontal y enfocada a la sociedad civil da pie a relaciones en plano de mayor igualdad en las negociaciones y defensa de intereses particulares, aunque se dan en un marco institucional de reglas. El Estado puede ser quien invita a los actores a dialogar, pero puede ser la ciudadanía la que se moviliza y la que toma la iniciativa.

Retos de la apertura al sector social

La gobernanza, en cuanto implica toma cooperativa de decisiones que afectan a grupos reducidos o amplios, resucita el debate sobre las relaciones entre eficacia y legitimidad (Peters, 2000). Para ser eficaz en una política de gobernabilidad las reglas del juego necesitan estar legitimadas, lo que se obtiene a través del diálogo y cooperación con los actores sociales. Existe en la teoría una distinción entre legitimación orientada al *input* y la legitimación orientada al *output* (Scharpf, 1997, p. 152). La primera deriva de la aceptación de los actores a los que se aplican las reglas ya sea porque éstas se derivan de unos procedimientos democráticos aceptados u otras razones. La segunda deriva de la eficacia e idoneidad de las acciones que se van a emprender, con procedimientos que quizás no sean totalmente del agrado de los grupos, pero cuyos resultados tangibles son satisfactorios. Así, la legitimidad puede proceder de la democracia y también de la eficacia.

En ocasiones un elemento entorpece al otro (demasiada negociación acaba en colapso de la acción), e otros casos puede ocurrir que la legitimidad se refuerce con los dos (una negociación democrática logra la complicidad y la participación de los actores en una implementación eficaz, lo que conduce al sentido original de la gobernanza). Stoker (2003, p. 9) pone el ejemplo del lanzamiento de un programa de cambios de hábitos de reciclaje de basura y muebles viejos en un barrio. Para que el plan funcione se requiere un intenso diálogo, así como confianza entre usuarios y autoridades: tanto el diálogo previo a la política implantada como los resultados beneficiosos posteriores refuerzan el ciclo positivo de eficacia-legitimidad.

Otro de los retos de la gobernanza es la calidad democrática de las redes de gobernanza que se construyen, puesto que, con relación al conjunto de la población, los grupos con los que cooperando la AP pueden no ser representativos o incluso estar en contra del bien colectivo. Es importante, por lo tanto, saber quiénes son los actores participantes, el carácter democrático al interior de su organización y cómo se toman las decisiones. Una red de baja calidad democrática se da cuando

11 Para Rod Rhodes gobernanza significa que no hay un centro sino múltiples centros; las redes tienen una autonomía considerable y no hay una autoridad realmente soberana. A.M. Kjaer (2011) le reconoce a Rhodes ser uno de los primeros autores pioneros en conceptualizar la gobernanza como un alejamiento del gobierno, pero considera que su definición de gobernanza es problemática porque es estrecha, se identifica demasiado con las redes y no se presta a profundizar en análisis comparativos de casos donde que hay usar las herramientas de la economía y la política, abordando los intereses en juego y el poder.

12 El caso de proyecto olímpico Barcelona'92, que se extendía a una inversión en infraestructura urbana, ha sido señalado como ejemplo de confluencia entre iniciativa pública y privada, con contratos externos a empresas propios de la NGP y discurso por parte del alcalde Maragall apelando a la "complicidad" de los ciudadanos (en forma de voluntariado y apoyo como público). El trabajo de Aragón-Pérez (2019) muestra que Ayuntamiento tuvo preeminencia sobre los demás actores involucrados.

hay pocos actores, son muy homogéneos, no hay densidad de encuentros ni relaciones igualitarias entre sus miembros. En lo que respecta a la decisión sobre un problema político, éste depende de la forma con la que se visualiza o construye dicho problema; distintos actores formulan el problema en función de sus intereses, valores, creencias. El punto de vista de la AP tiene que hacer encajar dichos intereses en intereses regionales y nacionales.

En la etapa de la implementación, la apertura administrativa es particularmente relevante ya que finalmente el resultado final de una política solo se logra si los agentes encargados de llevarla a cabo realmente lo hacen. La administración depende de una diversidad de agentes para poder implementar nuevas medidas; por ejemplo, en educación, sin la colaboración de padres y madres, no se puede implementar un programa de seguimiento de realización de tareas escolares. En este caso el “grupo objetivo” (los alumnos) son parte de la “población beneficiaria” (las familias y comunidades que se benefician de la mejora educativa) y los resultados dependen de “agentes de implementación” que tienen la responsabilidad de implementar un problema concreto; maestros, padres y los propios alumnos.

Al hablar de agentes de implementación hay un universo social muy diverso y la administración necesitará instrumentos de relación diferenciados. Pueden ser funcionarios, voluntarios, o proveedores privados. Estos últimos se rigen con instrumentos jurídicos, canales de interacción y pautas de actuación muy distintas a los proveedores públicos, con lo cual la administración tiene que hacer un esfuerzo de adaptación. Muchos programas son implementados por lo que se han llamado burocracias profesionales (Mintzberg, 2002) con sus propias dinámicas y códigos de conducta.

Médicos o académicos son ejemplos de grupos de profesionistas que comparten un código deontológico, un conocimiento experto, una identidad y reconocimiento sociales. Ejercen su profesión con un grado importante de autonomía. Y son el último eslabón de la cadena administrativa; pueden ejercer de *street-bureaucrats*, aquellos que toman decisiones concretas adecuadas a circunstancias concretas, de los que depende la implementación de medidas administrativas. La gobernanza es aquí el encaje entre la lógica específica de una organización profesional con la lógica de la gestión de los asuntos administrativos.

Desde las ciencias políticas se han indagado las consecuencias reales que una decisión o aplicación de ley pueden tener en su proceso de implementación administrativa. Los administradores, preocupados por diseños organizativos eficientistas, han tomado conciencia de los problemas de naturaleza política en la de toma de micro-decisiones de implementación; a menudo la necesidad de superar la segmentación competencial implica llegar a acuerdos mediante negociaciones políticas.

Por su parte la teoría de las políticas públicas (Laswell, Lindblom, Wildawsky) ha desarrollado investigación sobre temas de decisión que también son debatidos tanto desde la teoría de negocios y el pensamiento estratégico (influyente en la NGP) como en la teoría de la Gobernanza en toma de decisiones comunitarias.

Construcción de redes

En el proceso de apertura de la administración a la participación social, el papel del gobierno en promover y visibilizar redes y actores más frágiles o proclives a una negociación justa por consiguiente es esencial. La gestión de redes puede adoptar distintas formas. Kjaer (2019, 2011) ha revisado la

literatura neerlandesa sobre gestión de redes y distingue entre gestión de juegos y estructuración de redes (Kickert et al., 1997; Klijn et al., 1995, cit. en Kjaer, 2004, p. 45)

La gestión del juego consiste en influir en los procesos de interacción entre los agentes de la red. Por el contrario, la estructuración de la red radica en cambiar las características de la red, por ejemplo, el número de agentes participantes. Kjaer pone, para ilustrar lo anterior, el ejemplo del aeropuerto de Schiphol (Amsterdam), para cuya ampliación el ministerio competente organizó una ronda de negociaciones con las partes implicadas: los habitantes de los municipios aledaños (que temían el ruido que podía conllevar la ampliación del aeropuerto), la autoridad aeroportuaria, la compañía aérea nacional y el gobierno. Al fracasar la primera ronda de negociaciones, el ministerio llevó a cabo una “activación selectiva de actores” y acotó el número de participantes en la segunda ronda. La decisión final de dotar al aeropuerto de una quinta pista se logró con esta medida y el compromiso de limitar los daños medioambientales.

Otro ejemplo de modificación agentes implicados en la apertura al sector social se dio en Groningen, también en los Países Bajos. Al renovarse las viviendas de algunas zonas de la ciudad, las medidas colisionaron con una red de asociaciones de propietarios e inquilinos que representaba a una zona más amplia que la afectada. Dado que la asociación de inquilinos era muy amplia y representaba a un círculo más extenso que el de los barrios afectados, el ayuntamiento cambió los acuerdos organizativos a largo plazo ofreciendo incentivos económicos para que los inquilinos formaran asociaciones a nivel de barrio.

Al introducir nuevos actores en la red, se llegó finalmente a un compromiso con el que todos estaban satisfechos. En los casos neerlandeses, si bien no hay una marginación de redes frágiles como en el caso de Paz (2008), se refleja una cierta manipulación (la palabra “gestión” es a menudo un eufemismo) de redes locales afectadas; ésta deriva de una idea de “razón de estado” en realidad muy clásica.

Conclusiones

Al comparar la NPM con la Gobernanza observamos similitudes importantes, ya que ambas teorías responden a las dificultades del Estado para abordar la complejidad creciente de una sociedad con interdependencias cada vez mayores.

La necesidad de acuerdos con las organizaciones económicas y sociales para satisfacer una demanda de una prestación de servicios de calidad son rasgos de ambos enfoques, en el que se descentralizan, en mayor o menor medida, decisiones específicas y dirección de la implementación en el terreno. En ambos enfoques es clave el uso de los conocimientos de los agentes sociales y las empresas subcontratadas, los cuales disponen de una información que se retroalimenta en su práctica cotidiana.

La gobernanza desarrolla dinámicas descentralizadoras iniciadas por la NGP, abriendose al diálogo y participación con un abanico amplio de agentes sociales. Se ha dicho que la NGP no asume la complejidad, ya que la necesidad de logros medibles hace que la construcción de un problema de política pública tienda a ser reduccionista, con el foco puesto en un recorrido claro y bien definido. Sin embargo, la NGP no niega la complejidad en el sentido de que abre la administración al diálogo con las fuerzas del mercado, viendo el sistema social como dotado de una caja negra compleja y

reaccionando a sus características emergentes, mediante la modificación de insumos y salidas para maximizar resultados.

Ciertamente, la Gobernanza dialoga con la complejidad de un modo más fluido que la NGP, ya que incorpora la apertura del sector social al momento mismo de la toma de decisiones y, en algunos casos, al monitoreo de la política pública. Para concluir, hay que recordar que la práctica administrativa aprovecha elementos de todos los modelos, incluidos los de la APT, según cada situación. En efecto, hemos hablado de perspectivas sobre la administración pública que describen “tipos ideales”, ya que en la práctica los gobiernos recurren a estrategias donde hay elementos procedentes de las tres propuestas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, F. L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, F. L. (2007). El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y democracia*, 39.
- Aragón Pérez, A. (2019). *La construcción del pensamiento ecológico durante los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992: elementos de sostenibilidad, salubridad medioambiental y difusión*. [Tesis doctoral, UAB, Barcelona] Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=229579>
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Borins, S. (1997). *What the new public management is achieving: A survey of commonwealth experience*. Advances in International Comparative Management, 49-70.
- Christensen, T., y P. Laegreid (2001). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Londres, Ashgate.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 1059–1066.
- Drucker P. (2002). *La Gerencia En La Sociedad Futura*. Repositorio IST CEMLAD.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. (1997). *La nueva gestión pública*. En Subirats, J., y Brugué, Q. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- Flynn, N. (2002). *Explaining the New Public Management: The Importance of Context*. Routledge, London.

- Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Routledge.
- Kickert, W. J. M., Klijn E. H. y Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kjaer, A. (2019). *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Kjaer, A. M. (2011). Rhodes's contribution to governance to governance theory: praise, criticism, and the future of governance debate. *Public administration*, 89(1), 101-113.
- Kjaer, A. (2004). *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Klijn, E. H. (2002). Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two. *Public Management Review*, 4, 149-165.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Sage publications, London.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, 21, 7-22.
- Metcalfe, L. (1993). Public management: from imitation to innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3), 292-304.
- Mintzberg, H. (2002). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. España, El Ateneo.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Paz, M. F. (2008). Tensiones de la gobernanza en el México rural. *Política y cultura*, 30, 193-208.
- Polidano, C., & Hulme, D. (2001). Towards a post-new public management agenda. *Public Management Review*, 3(3), 297-303.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martins Press.
- Reid, B. (1999). *Reframing the Delivery of Local Housing Services: Networks and the New Competition*. Gerry Stoker.
- Rhodes, R. (1996). *The new governance: governing without government*. Political. Blackwell Publishers, Oxford.
- Reiter, R. y Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management'—a systematic literature review. *International review of administrative sciences*, 85(1), 11-27.
- Scharpf Fritz, W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.

Stoker, G. (2003). *Pursuing Public Value through Networks of Deliberation and Delivery: Can an Emerging Management Paradigm meet the Challenge of Efficiency and Democracy?* Conference on Democratic Network Governance, Helsingore.

Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J. y Rajphaetyakhom, C. (2019). A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2).

Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*.

Vallejo, H. W. C., Domínguez, D. J. L. y August, L. A. L. (2020). Nueva gestión pública y gobernanza: una comparación de dos paradigmas para hacer frente a problemas complejos modernos. *Ciencia y Educación*, 1(9), 6-16.

Van Bueven, E., E.H. Klijn y Koppenjan, F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.