



Grupo Temático N° 20: Cuestiones conceptuales y metodológicas de los temas que abarcan los estudios del trabajo

Coordinadores: Cynthia Pok y Andrea Lorenzetti

Nueva Gestión Pública y Teoría de la Gobernanza. Contradicciones y similitudes a la hora de gestionar la administración pública.

Autor/es: Luciana Reif y Rocio Gonzalez Francese

E – mails: lc.reif@gmail.com y gonzalezfrancese@yahoo.com.ar

Pertenencia institucional: Universidad Nacional de Avellaneda

Resumen:

Durante la década del 90 el mundo del trabajo ha sufrido una serie de reestructuraciones que ha tenido uno de sus nudos centrales en los cambios de las lógicas de trabajo. Precisamente, estos cambios han ido de la mano de una necesidad de “modernizar” las condiciones de empleo, introduciendo políticas tradicionalmente propias del sector privado en lo que refiere a las modalidades contractuales, las remuneraciones, las contribuciones y los procesos de trabajo.

La Nueva Gestión Pública (NGP) y la Teoría de la Gobernanza (TG) son dos perspectivas a partir de las cuales se han impulsado modificaciones en la gestión pública. La NGP pone el foco en proponer un mayor acercamiento de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, impulsando la incorporación, en la gestión gubernamental, de instrumentos como la planeación estratégica, el marketing público, la reingeniería de procesos y la calidad total. Por su parte la teoría de la gobernanza hace hincapié en entender la gestión pública desde modos de gobernar mucho más cooperativos; lo que se enfatiza, es un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Si bien ambos modelos ponen el foco en aspectos diferentes, a la hora de proponer una modernización en la gestión pública comparten una concepción del Estado con una función principalmente técnica que desvaloriza la política.

El objetivo de este trabajo es exponer las similitudes y divergencias de ambos paradigmas y preguntarnos de qué manera la concepción de Estado de la que parten puede impactar e implicar un cambio en las lógicas de trabajo en el sector público, qué estilo de gobierno y modelo de gestión



legitiman. Las fuentes de información utilizadas serán los principales exponentes de cada paradigma.

Palabras claves: nueva gestión pública, teoría de la gobernanza, lógicas de trabajo.

Nueva Gestión Pública y Teoría de la Gobernanza

El Estado y la Administración Pública han experimentado en las últimas décadas importantes transformaciones con efectos en la gestión de los asuntos públicos y en las relaciones con la sociedad. En este sentido y como consecuencia del avance de la globalización se ha generado un mayor acercamiento de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, provocando la incorporación en la gestión gubernamental de instrumentos como la planeación estratégica, el marketing público, la reingeniería de procesos y la calidad total (Estrada, 2002).

La Nueva Gestión Pública (NGP), también referenciada como New Public Management, representa un cambio respecto a la perspectiva tradicional de la Administración Pública, un cambio hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Este cambio, no exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial, tanto en la teoría como en la práctica (Hughes O.E, 1994).

La difusión del paradigma gerencial significa, incluso para diversos autores, la superación del modelo burocrático weberiano, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado: en un primer plano, atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público, en segundo término, el cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y, en tercer lugar, a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

Para López la NPG “encarna el actual derrotero de la política neoliberal en materia de “modernización” de las administraciones públicas” (López, 2005: 71). Es decir, sobre ideas básicas provenientes del management, “la legitimidad de la NGP como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en el discurso que contrapone la “eficiencia privada” versus la “ineficiencia pública” y que fue rescatado por los ámbitos académicos y políticos de diferentes signo durante las últimas décadas” (López, 2005: 72).

Según López (2005: 75) “los principios y técnicas que configuran el “management público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política””. Siguiendo a la autora “(...) aún los planteos que cuestionan a la NGP, dan por descontado su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero muestran bastante escepticismo respecto al logro de un “mejor gobierno” en gran escala (López, 2003).

Otro paradigma en boga durante esta época fue el de la teoría de la gobernanza. El término gobernanza ha tenido diversos significados, para el presente trabajo nos interesa ocuparnos del desarrollo de la gobernanza entendida como el aspecto procesal del gobierno (Mayntz, 2005).

Luego de la crisis del Estado de bienestar, se produjo una decepción generalizada frente a las capacidades del Estado que hizo dirigir la atención a formas alternativas de gobernanza social. La crisis económica derivada del fuerte aumento del gasto público por un lado y la debilidad o caída de los ingresos estatales por el otro, abrieron el debate hacia otras formas de gestionar: se discutieron los principios del mercado por un lado y la auto organización horizontal por el otro, como alternativas al control político jerárquico. Para autores como Pierre y Peters (2005) la propuesta de esta perspectiva ha resultado de interés porque involucra a diferentes actores privados y a intereses organizados en las actividades de prestación de servicios públicos, en donde el Estado empieza a ocupar un papel de coordinador, reuniendo los recursos públicos y privados con un coste directo pequeño para el presupuesto público (Peters y Pierre, 2005). En este sentido la visión respecto al rol del Estado es eminentemente técnica, Peters y Pierre (2005) plantean que se debe revisar el rendimiento del Estado por encima de las diferentes perspectivas ideológicas o partidistas. Para estos autores hay que aceptar que los Estados no son tan poderosos ni tienen tantos recursos como asumían las expectativas, la incorporación del mercado como una de las alternativas permite también incorporar valores y normas dominantes de la sociedad actual. Uno de sus preceptos principales refiere a la puesta en práctica de modos de gobernar mucho más cooperativos en los que parecen difuminarse los límites entre los sectores público y privado. (Peral, 2005).

Lo que se enfatiza, es un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales, los procesos de gobierno no se circunscriben al recurso exclusivo de las estructuras estatales (Rhodes 1996; Mayntz 1997). Desde esta perspectiva, se toma como punto de partida que el Estado ha perdido el monopolio sobre los conocimientos y recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, razón por la cual se acepta la influencia de otros actores. En este sentido se reconoce la pluralidad de actores sociales que pueden intervenir en la gestión



pública, y de esta manera, se plantea la superación de la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos. La relación entre el Estado y los actores no estatales es de interdependencia, cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas, y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general (Peral, 2005).

Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados (Kooiman, 2005). En palabras de Lindt (1992:3): “la idea de Estado «catalizador» apunta precisamente hacia una acción gubernamental que, para conseguir sus objetivos, «se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines»”. Para Peral (2005) en este modo de gestionar, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, de tal manera que la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, por ello, encuentra menos resistencias en el momento de su aplicación.

Según Kooiman (2005) esta nueva forma de gestionar se traduce en la expansión de las ONGs en diversas partes del mundo que se van implicando en los asuntos del gobierno, junto al surgimiento de iniciativas comunitarias locales. Las empresas privadas también reconocen sus responsabilidades sociales como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo (Kooiman, 2005).

Respecto al papel del Estado, a diferencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública que habla de una pérdida total del control estatal en manos del mercado, la gobernanza no tiene una perspectiva unívoca en sus diferentes aproximaciones. Los autores anglosajones no hablan de una pérdida total del control estatal, sino más bien de un cambio en su forma. Se trata de una transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto, adoptando un rol de coordinador, siendo crucial como estructura para la determinación de los objetivos aunque no siempre los implemente o lleve a cabo. De acuerdo con esta postura, la gobernanza asume que es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta (Martinez, 2005). Para autores como Rhodes, Kooiman y otros autores principalmente holandeses, el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, el Estado



se vuelve menos poderoso y opera en una red de redes en pie de igualdad frente a actores privados, como un actor más.

¿Para qué el Estado?

Entendemos que no es posible escindir analíticamente al Estado de la Sociedad ya que ambos son partes co-constitutivas de la relación social capitalista. En ese sentido el Estado está ligado a la constitución de la sociedad capitalista ya que es el garante de la relación social capital-trabajo; mientras que los trabajadores están desposeídos de los medios de producción material y los capitalistas del uso de la fuerza física, esta última la detenta el Estado que tiene el monopolio de la coacción física legítima. Si bien el Estado pareciera estar por encima de los antagonismos, no es un actor neutral ya que su razón de ser es reproducir la asimetría que está en la base de la relación social de capital (Thwaytes Rey, 2005).

Para Thwaytes Rey (2005) el Estado capitalista tiene dos tareas contradictorias: por un lado, debe asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital para lo cual debe adoptar medidas coercitivas para la adaptación de las clases subalternas a la lógica del capital y, por el otro, debe legitimar la dominación para hacerla estable para conseguir cierto grado de consenso entre las clases dominadas. Afirmar que el Estado es garante de la relación social capitalista no equivale a decir que ocupa el mismo lugar que los actores privados, el Estado tiene una función particular que es la de velar por el interés general, aunque más no sea legitimando mediante un mínimo de consenso la acumulación de capital. Los actores privados capitalistas están guiados por su interés de acumular y reproducir el capital. En este sentido tanto la NGP como la teoría de la gobernanza pierden de vista que la sociedad está cimentada sobre una relación de poder desigual entre el capital y el trabajo, en donde los diferentes actores tienen determinados intereses que no se subsumen a un interés general por demás inexistente.

A su vez el Estado como garante de la relación social capital-trabajo, se transforma y especifica históricamente, en este sentido la evolución de las instituciones estatales es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal. Dichas funciones terminan cristalizándose en formas institucionales diversas, cambiantes y contradictorias que expresan las cuestiones sociales que exigen intervención estatal (Thwaytes Rey, 2005). En este sentido entendemos que los distintos paradigmas de gestión pública son discursos que encierran una concepción sobre el Estado y que tienen por objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de



gestión. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política y estas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores (Carlos M. Vilas, 2003).

El Estado está constituido-atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase, en este sentido los paradigmas de la NGP y la teoría de la gobernanza se sitúan en un contexto histórico de crisis económica y fiscal en donde la contradicción capital-trabajo se balancea para el lado del capital y la opción por el mercado como asignador (desigual) de recursos. El Estado durante la década de implementación de políticas neoliberales no fue un actor pasivo o neutral, sino que estuvo omnipresente en la defensa de intereses concretos. En ese sentido no puede plantearse ni que el Estado ha perdido el control en manos del mercado como plantea la NGP, ni tampoco que actúa como simple coordinador o en pie de igualdad frente a otros actores sociales como plantea la teoría de la gobernanza, el Estado actúa, con mayor o menor grado de autonomía, como legitimador del accionar de las grandes empresas privadas. (Rofman, 1998).

Sociedad Civil y Estado/ Actores Sociales

A lo largo de la historia se han elaborado distintas concepciones sobre la sociedad civil, dar cuenta de ellas implica a su vez pensar la relación que tiene la sociedad civil con el Estado y con el mercado. Entendemos el concepto de sociedad civil como una noción relacional, tal y como afirma De Piero “a toda concepción de sociedad civil le corresponde una forma o tipo particular de Estado, haciendo que ambos se correspondan y complementen” (De Piero, 2005: 31). La idea de la sociedad y el Estado como espacios separados corresponde a la Edad Moderna.

Para esta conceptualización, la sociedad civil se irá conformando como el espacio de desarrollo de las potencialidades del individuo y el espacio para el ejercicio de las libertades. El liberalismo económico sostendrá la innecesidad del móvil político ya que como dice Adam Smith la mano invisible del mercado se encarga de regular el orden social. De lo que se trata es de garantizar la autonomía de la sociedad civil, limitando el control del Estado. La sociedad civil pasa a ser el espacio donde los individuos sin la tutela del Estado pueden llevar adelante sus intereses y desarrollarse. En esta concepción abreva el discurso de la nueva gestión pública que como vimos contrapone la “eficiencia privada” a la “ineficiencia pública”. Frente a la crisis económico fiscal de



fines del siglo pasado la teoría de la gobernanza también abreva en esta concepción al señalar la debilidad de los Estados para gestionar, abriendo el debate hacia otras formas de gestionar: discutiéndose los principios del mercado por un lado y la auto organización horizontal por el otro.

Nos parece importante traer la conceptualización que Gramsci hace de la sociedad civil. Este autor coloca a la sociedad civil en la superestructura política e ideológica. La misma concebida como Estado ampliado será definida como un conjunto de relaciones ideológico culturales, complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico. Este autor entenderá que lo social está conformado por tres aspectos: la estructura económica, la sociedad civil y el Estado; el análisis de este último no se reduce entonces a su función económica como modelo de acumulación sino también a su capacidad de generar consenso, hegemonía. La complejidad que Gramsci le asigna a la sociedad civil, permite un análisis más profundo. El autor sostiene que en Occidente las relaciones de poder no se expresan únicamente en el momento de la coerción, sino que comprenden un enorme tejido de pautas culturales, ideológicas y políticas. Determinados elementos en el seno de la sociedad civil operan como “cemento” de las relaciones sociales vigentes. (Thwaytes Rey, 2007). Una de las nociones que retoman tanto la teoría de la gobernanza como la de la nueva gestión pública es la de Tercer Sector u ONGs. La sociedad civil como Tercer Sector se supone separada tanto del Estado como del mercado con una lógica propia y excluyente; no hay clases sociales, ni relaciones de dominación así como tampoco acumulación capitalista. Las “Organizaciones de la sociedad civil” actúan según esta concepción, como un actor eficiente, fraterno y racional transfiriendo la solidaridad de políticas públicas inclusivas a programas de asistencialismo focalizado. (Biagini, 2010). La sociedad civil adquiere de esta manera una lógica gerencial que articulada con una lógica de mercado se presentan como suficientes para regular el orden social sin la necesidad de la intervención del Estado. Estas teorías que impulsan el accionar de las ONGs resultan ingenuas al resaltar como aspectos positivos el ser pioneras de promover servicios a las comunidades excluidas del Estado y del mercado sin problematizar que en muchas de ellas hay una lógica de acción en pos de su propio interés, o favor de los intereses que subvencionan sus proyectos que de esta manera logran cercenar su posición crítica en favor de sus propios objetivos y lineamientos.

Desde nuestra concepción la teoría de la gobernanza y la NGP confunden y homologan al mercado, a la sociedad civil y al Estado, tres actores con lógicas de funcionamiento diferentes. En este punto las ONGs son actores con intereses particulares que no pueden subsumir su interés al “interés general” por el cual, bajo las contradicciones ya señaladas, vela el Estado.



El rol del usuario: Cliente o ciudadano.

Un aspecto controversial es el que refiere al usuario, al que se pretende dar un tratamiento de cliente y lo cual ha provocado un debate que exige en principio aceptar que el tema de la calidad conduce a una nueva relación entre el aparato de la administración pública y los ciudadanos. Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir racionalmente en términos de la calidad de tal o cual servicio, el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado por nuevas figuras de la sociedad para institucionalizar la participación a través de consejos de usuarios, observatorios, comités, etc.

Las propuestas de “orientación al cliente” se asumen, en el marco de la NGP, como un “cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos” (López, 2003:20). El énfasis puesto en la figura del “cliente” ha sido criticado por la diversidad de intereses que entran en juego, pero también por la noción de “ciudadano” que lleva implícita. (López, 2003). En este sentido vemos que la estructura de derechos sobre la cual se basa la prestación de servicios públicos queda de lado abriéndose paso el interés y la satisfacción individual.

Conclusiones

Pese a sus divergencias tanto la teoría de la gobernanza como la de la NGP tienen una visión técnica del rol del Estado. Particularizando, ya en el caso de América Latina, cabe preguntarse como lo hace López (2003) si es conveniente y posible introducir una lógica “gerencial” en países donde perviven sistemas clientelares, dando por sentado que dicho modelo supera al modelo tradicional weberiano.

Para este estudio descriptivo de tipo exploratorio intentamos abarcar los diferentes puntos sustantivos de debate abierto en torno tanto al fenómeno de la NGP como de la teoría de la gobernanza. Partimos de la exploración, lectura y comprensión del estudio de sus principales orientaciones reconocidas como preponderantes para el proceso de estudio.

Como reflexión final invitamos a discutir el probable devenir del modelo de gestión, qué tipo de Estado y sociedad se construyen a través de estos paradigmas, cuál es el rol que debe ocupar el Estado en relación a la sociedad civil y cuál es el sujeto al que se interpela.



Bibliografía

- Estrada, F. M. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- Hughes, O.E. (1994). Public management and administration. Macmillan Press.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En *Instituciones y desarrollo*, 7, 35-52.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Peral, A. N. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. En *Gestión y análisis de políticas públicas*, 33, 53-66
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. En *Political Studies*, 44.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171-190.
- Lindt, M. (1992), The Catalitic State, *National Interest*, 27.
- López, A. M. (2003): “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”, Documento de Trabajo Serie I N° 68, Buenos Aires, INAP-DEI.(Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)



- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. *Mabel Thwaites Rey y Andrea López (Comps.). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*, 71-90.
- Thwaites Rey, M. (2007). Estado y marxismo: un siglo y medio de debates. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- Vilas, C. M. (2003). ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? En *Revista de sociología e política*, 22(22), 135-151.
- Rofman, A. (1998). ¿ Reforma o un nuevo rol para el Estado?. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 5(11).
- De Piero, S. (2005) Organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Biagini, G. (2010) *Sociedad civil: alcances del concepto*.