

THE NEW PUBLIC GOVERNANCE?

Stephen Osborne, 2006

(Resumido por: **Juan Escalante**)

El artículo de Stephen Osborne presenta dos ideas principales muy relevantes: en primer lugar, que es necesario reconocer las limitaciones de la Nueva Gestión Pública (NPM, por sus siglas en inglés) en principio entendida como el cambio definitivo de paradigma en el sector público. Como segundo punto se introduce un nuevo paradigma, la Nueva Gobernanza Pública (NPG), en contraste con la NPM, y destaca en este nuevo paradigma características valiosas que contribuirían a la ardua tarea que representa gestionar y administrar lo público en la actualidad.

El texto describe en primera instancia las fortalezas y debilidades de la administración pública tradicional (PA) y la NPM, así como un estado del arte de las mismas. A continuación, presenta el concepto de Nueva Gobernanza Pública en su pasado, presente y capacidad potencial en el marco de una realidad plural y pluralista. A modo de cierre, expone breves apuntes del potencial y fortalezas inherentes de la NPG.

La Nueva Gestión Pública fue concebida en un inicio como el cambio de paradigma necesario para renovar la obsoleta administración pública tradicional. Pese a un inicio prometedor, la NPM pronto demostró tener problemas para cumplir con las expectativas, y las transformaciones prometidas fueron llevadas a debate –tanto desde la teoría como desde la práctica. Algunas de las principales críticas apuntaron a que se había probado únicamente en unos pocos espacios geográficos, se concentraba excesivamente en lo intragubernamental y hacía uso de técnicas del sector empresarial ya obsoletas. Frente a estas consideraciones, **Osborne defiende que la NPM fue más bien una fase intermedia necesaria para llegar a la etapa final: la Nueva Gobernanza Pública. El autor percibe a la NPM como un puente entre la**

administración pública tradicional y la NPG. Reconoce que las tres etapas (PA-NPM-NPG) son más bien una simplificación de la realidad, pues estas pueden traslaparse en su proceso de evolución.

La administración pública tradicional (PA) nace a fines del siglo XIX con un foco en la creación y el ciclo de implementación de políticas públicas, lo que la sitúa en el campo de estudio de la Ciencia Política. Sus principales características son: el imperio de la ley, rol central de la burocracia, y una separación entre política y administración en el interior de las organizaciones públicas. Alcanzó su pico en el Reino Unido de la posguerra en la forma de un estado de bienestar, pero entró en decadencia luego de que la academia y las propias élites políticas criticaran su funcionamiento, que algunos aventuraron a afirmar estuvo destinado a fallar desde un inicio (principalmente por la limitada capacidad gubernamental y por verse de a pocos superada por las prácticas privadas que comenzaban a gestarse). Este escenario desfavorable abonó el terreno para el auge de la NPM.

La Nueva Gestión Pública (NPM) propulsó la transformación de la tradicional perspectiva burocrática de la gestión y administración pública desde la década de los setenta. Caracterizada por su enfoque en la eficiencia y eficacia intragubernamental, la confianza en las dinámicas de mercado, las herramientas del sector privado, y la idea del funcionario como un líder emprendedor de las organizaciones públicas, la NPM superó rápidamente las ideas de una administración pública tradicional en decadencia. Sin embargo, los cuestionamientos a la NPM no se hicieron esperar y, dos décadas después, ya tenía un amplio abanico de críticas que iban desde la más leve –la NPM es un conjunto de paradigmas, no solo uno– hasta las más

duras, que argüían que no era sino una sub-escuela de la PA con beneficios parciales, debatibles o fallidos: un desastre por ocurrir.

Sobre la base de lo descrito, un breve estado del arte muestra que tanto la PA como la NPM son teorías incompletas e incapaces de afrontar los retos que plantea el mundo en la actualidad. Si la PA tiene como fortaleza la exploración de la naturaleza política de lo público y las complejidades del proceso de políticas públicas, su debilidad reside en ver la implementación de políticas como una caja negra que no es abarcada en la complejidad del proceso de servicio público. La NPM, por su parte, sí logra abarcar las complejidades de la caja negra, pero con la mala práctica de entender al proceso de políticas tan solo como un contexto que rodea a las tareas que, desde su visión, sí son esenciales para la gestión pública. Ello es justamente su debilidad, pues termina por tener una visión limitada y unidimensional en sus contribuciones a la función pública. En un mundo plural y pluralista, parece ser que es momento de una propuesta más holística.

Para Osborne, esta propuesta debe ser la Nueva Gobernanza Pública (NPG). Parte del reconocimiento de que «gobernanza» no es un término nuevo, sino que cuenta con una amplia base teórica e ideológica que ha evolucionado con el pasar de los años. Si bien estas conceptualizaciones relacionadas con la administración y gestión pública son válidas, el autor argumenta que la gobernanza cuenta con el potencial para ser más que un término sustituto y convertirse en una alternativa independiente por derecho propio.

Con una correcta orientación, la NPG podría capturar las realidades de la administración y gestión pública en el marco de la existencia de un estado plural y pluralista. Plural, en tanto existen actores interdependientes que contribuyen a la entrega de los servicios públicos; pluralista, en la existencia de múltiples procesos que afectan de diversas formas al sistema de creación de políticas.

Si la administración pública tradicional se halla inscrita en la Ciencia Política y la Nueva Gestión Pública en la teoría racional de la economía neoclásica, la Nueva Gobernanza Pública se encuentra enraizada en la sociología organizacional y la teoría de redes, y reconoce la naturaleza cada vez más incierta y fragmentada de la gestión pública del siglo XXI. De esta manera, logra lidiar mejor con las corrientes contemporáneas de la gestión que el enfoque propuesto desde la doctrina de la NPM. La NPG toma lo mejor de la PA y NPM para que la confianza y el capital y los contratos relacionales se conviertan en los mecanismos más importantes de la gobernanza, lo que conlleva a resultados sustantivamente superiores a los de sus predecesores.

A modo de cierre, el texto articula dos ideas de crucial interés para la administración pública actual. En primer lugar, la Nueva Gobernanza Pública tiene el potencial para proveer de un marco que genere una teoría novedosa de la administración y gestión pública que, se espera, apoye el análisis y evaluación de la evolución de políticas públicas. En segundo lugar, toma al paradigma de la NPG como poseedor de fortalezas inherentes: combina lo bueno de las perspectivas previas, propone maneras de enfrentar los nuevos desafíos de la función pública, y provee de un marco conceptual que facilitará el desarrollo de una teoría que, ultimadamente penetre en la práctica de la gestión pública del siglo XXI. Una promesa de éxito que deberá ser trabajada con dedicación para ser cumplida.