

De la Reinención del Gobierno al Nuevo Servicio Público: del dirigir al servir

From the Reinvention of Government to the New Public Service: from leading to serving

José Juan Sánchez González¹

Enviado: 26 de junio de 2021

Aceptado: 05 de septiembre de 2023

RESUMEN

Mediante la investigación documental y un análisis comparativo se contrastan dos obras representativas de paradigmas de la administración pública recientes. El objetivo del artículo es confrontar el libro *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, de D. Osborne y T. Gaebler (1992) como un texto representativo de la Nueva Gerencia Pública, para contradecir la obra *Nuevo Servicio Público. Sirviendo, No Dirigiendo* de R. Denhart y J. Denhart (2010) como parte de la Nueva Gobernanza Pública. Se realiza el análisis comparativo de diez variables: 1) cimientos teóricos y epistemológicos; 2) la racionalidad imperante y modelos de comportamiento humano; 3) la concepción del interés público; 4) los receptores públicos; 5) el rol del gobierno; 6) los mecanismos para lograr los objetivos políticos; 7) la rendición de cuentas; 8) la discrecionalidad administrativa; 9) el tipo de organización asumida; y 10) el aspecto motivacional para los servidores públicos. Las conclusiones apuntan a que el modelo de mercado de la NGP es diferente al modelo de redes del NSP, en el sentido de “dirigir” a “servir”. Ello tiene implicaciones para la administración pública y la forma de prestación de los servicios públicos.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gerencia Pública, Reinención del Gobierno, Nueva Gobernanza Pública, Nuevo Servicio Público

ABSTRACT

Through documentary research and a comparative analysis, two representative works of recent public administration paradigms are contrasted. The objective of the article is to confront the book *Reinventing the Government. The influence of the entrepreneurial spirit of the public sector*, by D. Osborne and T. Gaebler (1992) as a representative text of the New Public Management, to contradict the work *New Public Service. Serving, Not Leading* by R. Denhart and J. Denhart (2010) as part of the New Public Governance. The comparative analysis of ten variables is carried out: 1) theoretical and epistemological foundations; 2) the prevailing rationality and models of human behavior; 3) the conception of public interest; 4) public recipients; 5) the role of government; 6) the mechanisms to achieve political objectives; 7) accountability; 8) administrative discretion; 9) the type of organization assumed; and 10) the motivational aspect for public servants. The conclusions point out that the NGP market model is different from the NSP network model, in the sense of “directing” to “serving.” This has implications for public administration and the way public services are provided.

KEYWORDS: : New Public Management, Reinvention of Government, New Public Governance, New Public Service.

¹Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: camerlista@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

La administración pública como actividad organizada del Estado se encuentra marcada por tres grandes paradigmas durante los siglos XX y XXI. La Administración Pública Progresiva (APP), la Nueva Gerencia Pública (NGP) y la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance*, NPG, por sus siglas en inglés). En primer lugar, el modelo tradicional de la administración pública hasta la mitad del siglo XX, denominada Administración Pública Progresiva (APP) que puede caracterizarse por la dicotomía política-administración de Wilson (1887), la administración científica de Taylor (1923), para consolidarse en el modelo burocrático de Weber (2002) con su arquetipo de dominación racional y sistema de méritos.

En el paradigma de la APP, Wilson (1887) instauró lo que durante muchos años se conoció como la “dicotomía política-administración”, quien sostuvo, que las organizaciones públicas deberían buscar la mayor eficiencia posible en sus operaciones. La eficiencia se lograría a través de estructuras unificadas y jerárquicas de gerencia administrativa. Esta opinión era consistente con el pensamiento entre los empresarios de la época en la relevancia con la eficiencia. Frederick W. Taylor (1923), empleó una “gerencia científica” mediante estudios detallados de “tiempo y movimientos”, para encontrar el mejor proceso productivo (Taylor, 1923). El otro basamento relevante en la APP, fue la influencia del pensamiento de Max Weber, el enfoque predominante de la administración pública durante gran parte del siglo XX se basó en un modelo de burocracia basado en los principios de jerarquía, perfil profesional, competencias y meritocracia. Las consignas del modelo burocrático fueron la aplicación de la organización jerárquica mediante el control para buscar la eficiencia administrativa.

En segundo lugar, ante la crisis fiscal del Estado de Bienestar y las nuevas políticas de ajuste fiscal, redimensionamiento y privatización de empresas públicas fueron las bases materiales para el surgimiento como opción de ajuste y de retracción estatal de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Los precedentes teóricos de la NGP fueron el modelo de racionalidad limitada de Simon (1957) y el modelo de elección pública (*public choice*) que definieron el carácter individual y empresarial (Ostrom, 1973). La NGP sostenía que el gobierno debía participar sólo en aquellas actividades que no debían ser privatizadas o subcontratadas y que los mecanismos de mercado debían emplearse siempre que fuera posible para que a los ciudadanos se les presenten opciones en la prestación de servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2010).

En tercer lugar, con el desarrollo de un sociedad plural y participativa fue necesaria la construcción de un Estado plural con un enfoque de redes bajo el paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NPG por sus siglas en inglés) la cual fue la respuesta al fracaso de la NGP. La NPG propone un modelo de cogestión, coproducción y coparticipación entre el gobierno y el sector privado, pero destacadamente con el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil) impulsado por autores como Kooiman (2003a y 2003b), Maynetz (2000 y 2001), Peters y Pierre (2005), Rhodes (1997, 1998 y 2007), entre otros. La NPG es un paradigma debido que contiene un conjunto de postulados teóricos y prácticas administrativas basadas en un modelo en redes (Osborne, 2006 y 2010). En la NPG existen diversas estrategias para lograr un gobierno en redes, entre las que destaca de manera relevante el NSP impulsado por R. Denhart y J. Denhart (2000, 2003, 2010 y 2015), el cual se describe con más detalle más adelante.

La metodológica empleada en este artículo, es el análisis comparativo como herramienta teórica, ya que ocupa una posición central en la investigación en las ciencias sociales. La opinión predominante considera que dicha investigación debe basarse en las variables, mientras que en otras ciencias sociales está orientada a los casos, en los que su objetivo consiste en realizar descripciones exhaustivas de pocos ejemplos. “Los estudios basados en variables pretenden sobre todo establecer relaciones generalizadas entre variables, mientras que la investigación basada en estudios de casos aspiran a comprender unidades complejas” (De la Porta, 2013: 211)². La comparación requiere explicación para describir que factores muy distintos conducen a “resultados similares o que situaciones similares lleven a resultados muy distintos” (Mair, 2013: 191). En nuestra opinión, el análisis comparativo nos permite realizar un contraste de argumentos para inferir posibles implicaciones en la administración pública. Identificamos diez variables que se pueden comparar para mostrar la naturaleza y alcance de ambos libros, así como analizar sus diferencias e implicaciones en los servicios públicos.

De este modo, el objetivo del artículo es realizar un análisis comparativo entre los libros: *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, de Osborne y Gaebler (1992) como una obra representativa de la NGP debido a que sus argumentos formaron parte de la narrativa gerencialista. Esta obra junto con otras, reducían el problema de la administración en la toma de decisiones y este solo era un asunto directivo de los gerentes. Contrastando con la obra: *Nuevo Servicio Público. Sirviendo, No Dirigiendo* de R. Denhart y J. Denhart (2010) que forma parte de la NPG y es representativa del NSP, que siendo de carácter normativo no instrumentalista

centra su atención en la deliberación ciudadana como centro de la prestación de servicios públicos.

Asimismo, el artículo está elaborado en tres apartados. En primer lugar, se describe de manera sucinta los alcances de la NGP para enmarcarla en la obra *Reinventando el Gobierno* con su decálogo de principios para instaurar un gobierno empresarial con instrumentos de mercado y con clientes en lugar de ciudadanos. En segundo lugar, a partir de mostrar los argumentos de la (NPG) en este contexto, apuntamos al movimiento del *Nuevo Servicio Público* con sus siete principios, donde prevalece la idea de creación de valor público y prestar los servicios públicos como forma de contribuir a la democracia. En tercer lugar, realizamos el análisis comparativo identificando diez variables que sustentan los supuestos teóricos de “dirigir no remar” de D. Osborne y T. Gaebler y la de “servir no dirigir” de R. Denhart y J. Denhart, las cuales suponen diferencias significativas en la organización, funcionamiento y desempeño de la administración pública. Por último, se incluyen algunas conclusiones preliminares y las fuentes consultadas.

I. La Reinención del Gobierno en la Nueva Gerencia Pública

La NGP había sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de la década de 1990 y era una respuesta al modelo burocrático de la APP. “Naturalmente, no se aplicó en todos los países por igual. Tuvo gran influencia en los países anglo-americanos -aunque con grandes diferencias entre ellos- menos en los países nórdicos y escasa en los países de matriz latina y germánica. En España, su influencia práctica había sido escasa, aunque desigual” (Prats, 2005, 30).

²“El método o el análisis comparativos es un procedimiento que se ubica entre los métodos científicos más utilizados por los investigadores. Junto con el método experimental y el estadístico, el método comparativo es un recurso ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Incluso algunos han llegado a considerar la comparación como un procedimiento inherente a la investigación científica” (De la Porta, 2013: 228-229).

En los países latinoamericanos, se aplicaron algunas políticas de la NGP sin grandes resultados relevantes en los aparatos de la administración pública, en parte por la permanencia de prácticas de patronazgo y patrimonialismo.

La NGP abogaba por la posibilidad de crear sistemas de prestación de servicios públicos basados en el mercado, que fueran competitivos y eficientes. Aquellos servicios públicos que fueran costosos e ineficientes prestados por agencias gubernamentales, tenían que privatizarse para ser más eficientes. “Se alentaba a los gobiernos a actuar más como empresas y promover la competencia y la capacidad de respuesta del consumidor en la prestación de servicios públicos” (Dunleavy y Hood, 1994; Hood, 1995; Kettl, 1993; Osborne y Gaebler, 1992; Savas 1987). El papel del gobierno era crear competencia interna y externamente a través de la contratación y la medición del desempeño. (Niskanen, 1971; Osborne y Gaebler, 1992; Savas, 1987).

En contraste, para Guerrero (2004) “la NGP constituye una visión privada de lo público” que tenía raíces teóricas con la tradición establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon y Chester Barnard, conocida como Movimiento del Manejo Científico, aunque estaba familiarizada con el pensamiento de Peter Drucker, reconocido como uno de los pensadores más reconocido de la administración de los negocios privados. “Su origen se encuentra en la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la escuela austriaca y la opción pública (*public choice*)” (Guerrero, 2004: 10).

La NGP se puede resumir en tres principios. El primer principio, era taylorista, el cual se basaba en la ingeniería de producción industrial del sector público.

El segundo principio sostenía la necesidad de introducir procesos de mercado que aumentaban tanto la eficiencia como la responsabilidad. El argumento a favor de la mayor eficiencia del mercado sobre la efectividad y la calidad del servicio aunque fuera más discutible. Un tercer principio de la NGP era que se basaba en el control indirecto más que en la autoridad directa. El énfasis no estaba tanto en el derecho de los gerentes a administrar como en la necesidad de que los gerentes estuvieran debidamente motivados y creaban las estrategias correctas.

Bajo la NGP, los gerentes públicos se habían concentrado en el alto rendimiento, tratando de reestructurar las agencias burocráticas, redefinir misiones organizacionales, agilizar procesos de agencia y descentralizar la toma de decisiones (Denhardt, y Denhardt, 2015) con el fin de que los “gerentes pudieran gerenciar” los asuntos públicos. En muchos casos, “los gobiernos y las agencias gubernamentales habían logrado privatizar funciones previamente públicas, hacer que los funcionarios rindan cuentas por sus objetivos de desempeño, establecer nuevos procesos para medir la productividad y eficacia, y la reingeniería de los sistemas departamentales para reflejar un compromiso fortalecido con la capacidad” (Aristigueta, 1999; Barzelay, 1992; Boston et al., 1996; Kearns, 1996).

Estas ideas fueron cristalizadas y popularizadas por el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, (1992; Osborne y Plastrik, 1997), que se convirtió en el manifiesto para un gobierno empresarial. Osborne y Gaebler (1992) proporcionó una serie de principios ahora familiares a través de los cuales los “gerentes públicos” podrían lograr reformas gubernamentales masivas, mejores prácticas gubernamentales, así como ideas que permanecen en

el núcleo de la NGP. Osborne y Gaebler (1992) pretendían que estos principios sirvieran como un nuevo paradigma o marco normativo para la administración pública: “Lo que estamos describiendo no es nada menos que un cambio en el modelo básico de gobierno utilizado en América. Este cambio está en marcha a nuestro alrededor, pero debido a que no estamos mirando por ello, porque asumimos que todo el gobierno tiene que ser grande, centralizado y burocrático, rara vez lo vemos” (Osborne y Gaebler, 1992: 18).

La otra obra importante en la NGP fue el libro *Atravesando la burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, de M. Barzelay (1992). El libro parte de un estudio de caso en el Estado de Minnesota, donde sugiere consideraciones teóricas aplicables a los gobiernos. Entre las propuestas más importantes se encuentran: la desregulación; el uso de mecanismos de mercado; la adopción de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el “enfoque del usuario”. Para Barzelay (1992) el cliente era una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas públicos (Sánchez, 2003, 152). Las premisas de Barzelay (1992) son muy parecidas a la *Reinvención del Gobierno* en su espíritu empresarial del gobierno, no obstante por limitación de espacio, no será descrita en este artículo.

El decálogo de la Reinención del Gobierno

Osborne (1993) afirmaba que había encontrado diez principios que subrayan cómo el emprendimiento público en las organizaciones se estructura y pasan de la centralización a la descentralización, de los monopolios a la competencia, de los mecanismos burocráticos a los mecanismos de mercado, desde los aportes de financiamiento hasta los resultados de financiamiento o resultados. Los diez principios no necesitan estar presentes en una agencia; de hecho, por lo general ellos no estaban en la mayoría de las organizaciones empresariales. Sin embargo, encontró al menos seis principios simples y de sentido común en la práctica. (: 352).

Para Osborne (1993) la incorporación de estos principios ayudará a los gerentes públicos a desarrollar nuevas formas de abordar los problemas públicos existentes. El desafío para los líderes en la década de 1990 era cómo reestructurar los sistemas públicos disfuncionales y hacerlos efectivos nuevamente. En la *Reinención Del Gobierno*, Osborne y Gaebler (1994) elaboran la propuesta de un gobierno empresarial en diez principios, cuya aplicación constituye la base de esta obra. **Ver Tabla No. 1.:**

Tabla 1.
Principios de la reinversión del gobierno

Principios	Descripción
1 Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones sin fines de lucro.
2 Gobierno Competitivo	Exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3 Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando <u>satisfacer las necesidades o deseos del cliente</u> .
6 Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.
7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, consensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Parte de la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. El mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas.

Fuente: Elaboración propia con base Santana Rabel, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1995), "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas, (CLAD): 54-57

Los defensores de la NGP habían utilizado a menudo la antigua APP en contraste, contra el cual los principios del espíritu empresarial pueden ser vistos como claramente superiores. Por ejemplo, Osborne y Gaebler (1994) contrastaban sus principios con una alternativa de burocracias formales plagadas de reglas excesivas, limitados por presupuestos rígidos y sistemas de personal, y preocupados con control.

La mayor parte de los gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Capacitan y facultan* a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los *resultados*. Se inspiran en metas -objetivos o *misiones*-, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones (...). *Previenen* los problemas antes de que se presenten. En vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad. Invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad por medio de la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a *catalizar* todos los sectores -públicos, privados y voluntarios- en la acción para resolver sus problemas comunitarios (Osborne y Gaebler, 1994: 49).

Para Santana y Negrón (1995, 62-63) la obra tenía cuatro grandes limitaciones. La primera de las tesis centrales del libro era que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. En una sociedad democrática, la eficiencia no constituye los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. La segunda era que los reformadores deben

conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. “Los gestores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitida por la ley” (Santana y Negrón, 1995: 62). La tercera estaba referida a la metodología que utilizaba la obra, planteaba interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias exitosas. La cuarta limitación era la carencia en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, entre otros) que no fueron tomados en cuenta en las estrategias empresariales. Debe considerarse que “los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país” (Sánchez, 2003: 151).

El enfoque de la NGP se arraigó en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Escandinavia desde mediados de la década de 1980 (Robinson, 2015, 8). La competencia, la delegación, el desempeño y la capacidad de respuesta ofrecen criterios para regular el comportamiento burocrático y generar mejores resultados (McCourt, 2005). La NGP dio lugar a cambios significativos en el espíritu y el enfoque del sector público, especialmente el cultivo de nuevas prácticas de gestión, la comercialización, la subcontratación de servicios básicos a empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro, así como la creación de agencias ejecutivas independientes responsables en la implementación. “Un mayor enfoque en la gestión por resultados reemplazó una orientación del sector público regida por insumos y productos, mientras que la gestión del desempeño se extendió cada vez más al sector público” (Dunleavy y Hood, 1994: 9).

En suma, el enfoque de la NGP fue un modelo de mercado donde el gobierno era considerado como una empresa, con un espíritu empresarial en el que los ciudadanos eran clientes, había competencia en la prestación de servicios públicos y aquellos servicios que no eran rentables para el gobierno debían de privatizarse. Fue presentado como un modelo universal aplicable a todos los países sin considerar su desarrollo administrativo, si tenían servicio civil de carrera y el nivel de profesionalización de los servidores públicos. Sus objetivos siempre fueron economicistas -eficiencia, eficacia y economía- los cuales debían prevalecer por encima de los objetivos sociales que estaban supeditados a la lógica económica.

II El Nuevo Servicio Público en la Nueva Gobernanza Pública

Ante el fracaso de la NGP en los países anglosajones del modelo de mercado, los resultados de fragmentación de las políticas públicas, el descrédito de quitar la ciudadanía por un papel de “clientes” y el empuje de nuevas demandas sociales en la agenda societal, surge el tercer paradigma que es la gobernanza (*governance*). La gobernanza pública como un modelo interactivo de gobierno, caracterizado como un gobierno red que está en contacto con sectores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como atributos la coproducción, coparticipación y coestión de actividades para beneficio de la sociedad. La gobernanza pública es un modelo de redes, donde el gobierno debe gestionar con las redes de organizaciones sin fines de lucro (ONG's), con el sector privado y con actores claves de la sociedad para una mejor prestación de servicios públicos.

El enfoque de NPG propuesto por S. Osborne (2006, 2010) adopta un punto de partida muy diferente a las dos tradiciones anteriores: la vieja APP y el enfoque neogerencial de la NGP. “El enfoque de la NPG coloca a los ciudadanos en lugar del gobierno en el centro de su marco de referencia” (Robinson, 2015, 4). El énfasis en la creación del valor público y la búsqueda del interés público se muestran más claramente en el NSP. En términos de los modelos normativos, el NSP claramente parece más consistente con los fundamentos básicos de la democracia y, proporciona un marco dentro del cual otras técnicas y valores valiosos. “(...) el NSP proporciona un punto de encuentro alrededor del cual podemos imaginar un servicio público basado en y totalmente integrado con el discurso ciudadano y el interés público” (Denhardt y Denhardt, 2000, 550).

El modelo del NSP aborda la administración pública desde el punto de vista de la teoría democrática, basado en la noción de una ciudadanía activa e involucrada. Los ciudadanos miran más allá del interés propio limitado al interés público más amplio y el papel de los funcionarios públicos es facilitar oportunidades para fortalecer la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Los administradores públicos deben adquirir habilidades que van más allá de la capacidad de controlar o dirigir a la sociedad en la búsqueda de soluciones políticas para centrarse más en la intermediación, la negociación y la resolución de problemas complejos en asociación con los ciudadanos. “Al tratar de abordar las necesidades sociales más amplias y desarrollar soluciones que sean consistentes con el interés público, los gobiernos deberán ser abiertos y accesibles, responsables y receptivos, y operar para servir a los ciudadanos” (Robinson, 2015, 10).

En este contexto, el surgimiento de nuevas perspectivas como el NSP, requieren del desarrollo de nacientes modelos metodológicos de análisis y evaluación de la administración pública, que permitan conocer hasta qué punto los nuevos modelos de gestión pública cumplen los objetivos para los que fueron diseñados (Pereira y Jaráiz, 2015, 74). En los países de reciente industrialización, el NSP puede ser un detonante de mejores servicios públicos con calidad, suficientes, efectivos y necesarios para los ciudadanos en sus comunidades con un enfoque de interés público

Los siete principios del Nuevo Servicio Público

El paradigma del NSP es una corriente de pensamiento que se consolida en los década de 2000 y que se mostró desde sus inicios muy crítica a la NGP que era la corriente dominante en aquel momento en el seno de las administraciones públicas. La obra de Denhardt y Denhardt (2000 y 2003) supuso un punto de inflexión dentro de esta corriente y el inicio de un importante número de trabajos posteriores. Ramió (2001) se refiere a ambos paradigmas como paradigma “neoempresarial” en clara alusión a la NGP y paradigma “neo público” en evidente alusión al NSP, percibiendo entre ambas corrientes una gran asimetría.

El NSP puede catalogarse como una nueva corriente teórica, principalmente de estilo neopúblico, en las que se exponen una serie de postulados que deben orientar la gestión de los asuntos públicos. De ahí su especial interés por superar los argumentos mercantilistas, propios de la NGP, que han impregnado el ámbito académico y la práctica político-administrativa en los últimos tiempos. Sin embargo, este nuevo paradigma se distingue también por ser más bien normativo que instrumental, por navegar en la esfera de los principios y los valores, así como por realizar aportaciones prácticas que puedan llegar a materializarse de manera visible por parte de los políticos y gestores público

Tabla. 2.
Principios del Nuevo Servicio Público

Principios	Descripción
• Servir, en lugar de dirigir	Cada vez más es importante el papel del servidor público para ayudar a los ciudadanos a articular y satisfacer sus intereses compartidos, en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones
• El interés público es el objetivo, no el subproducto	Los administradores públicos deben contribuir a la construcción de una noción compartida del interés público. El objetivo no es encontrar soluciones rápidas impulsadas por elecciones individuales. Más bien, es la creación de intereses y responsabilidades compartidas.
• Piensa estratégicamente, actúa democráticamente	Las políticas y los programas que satisfacen las necesidades del público pueden ser más efectivos logrado ser responsables a través de esfuerzos colectivos y procesos colaborativos en forma democrática.
• Servir a los ciudadanos, no al cliente	Los servidores públicos no se limitan a responder a las demandas de "clientes", pero hay que enfocarse en construir relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos. Los resultados del interés público son un diálogo sobre valores compartidos, en lugar de la agregación de los intereses individuales.
• La rendición de cuentas no es simple	Los servidores públicos deben estar atentos más que al mercado; también deben asistir a la ley estatutaria y constitucional, comunidad de valores, normas políticas, estándares profesionales, así como a los intereses ciudadanos.
• Valorar a las personas, no solo a la productividad	Organismos públicos y las redes en las que participan tienen más probabilidades de éxito a largo plazo, si se operan a través de procesos de colaboración y liderazgo basado en el respeto a todas las personas.
• Valor Público y Nuevo Servicio Público	Valorar la ciudadanía y el servicio público por encima del espíritu empresarial. El interés público es mejor promovido por los servidores públicos y ciudadanos comprometidos en hacer contribuciones a la sociedad, en lugar de gerentes empresariales que actúan como si fuera su dinero público.

Fuente: elaboración propia con base de: Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6 (Nov. - Dec., 2000): 553-557 y Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 2010.

Un axioma del NSP, según Denhardt y Denhardt (2010) el gobierno no debe funcionar como un negocio, debe actuar como una democracia. En cualquier país y en el mundo, tanto los servidores públicos elegidos como los designados están actuando sobre este principio y expresan un compromiso renovado a ideales tales como el interés público, el proceso de gobierno y ampliar la participación ciudadanía democrática. Como resultado, “están aprendiendo nuevas habilidades y competencias en el desarrollo e implementación de políticas, reconociendo y aceptando la complejidad de los desafíos que enfrentan, y tratar a sus compañeros servidores públicos y ciudadanos con renovada dignidad y respeto. Los servidores públicos deben sentirse más valorados y estimados con este sentido de servicio y comunidad. En el proceso, los servidores públicos también se están reconectando con los ciudadanos” (:3).

III. Análisis comparativo de diez variables en ambas obras

En contraste con los modelos dominantes de la tradicional APP o la gerencial NGP, los cuales ya fueron descritos con anterioridad, Denhardt, y Denhardt (2000, 2010 y 2015) sugieren una alternativa, el NSP (ver Tabla 3), que también ya fue descrita. Estos autores encuentran diez variables que permiten realizar el análisis comparativo por cada una de ellas.

Tabla 3.

Comparación de perspectivas de la Nueva Gerencia Pública y el Nuevo Servicio Público

Variables	Nueva Gerencia Pública	Nuevo Servicio Público
1. Cimientos teóricos y epistemológicos	Teoría económica, más diálogo sofisticado basado en el positivismo de las Ciencias Sociales	Teoría democrática, enfoques variados para conocimiento incluyendo positivo, interpretativo y crítico
2. La racionalidad imperante y modelos de comportamiento humano	Racionalidad técnica y económica “hombre económico”, o “la decisión egoísta fabricada”	Estratégico o racionalidad formal, múltiples pruebas de racionalidad (política, económica, y organizacional)
3. Concepción del interés público	El interés público representa la agregación de intereses individuales	El interés público es el resultado de un dialogo sobre valores compartidos
4. Quienes son los receptores públicos	Clientes y electores	Ciudadanos
5. Rol del gobierno	Dirección (actuando como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado)	Servir (negociar y la intermediación de intereses entre los ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos)
6. Mecanismos para lograr los objetivos políticos	Creando mecanismos y estructuras de incentivos para lograr los objetivos de la política a través de agencias privadas y sin fines de lucro	Creación de coaliciones públicas, sin fines de lucro y agencias privadas para reunirse de mutuo acuerdo según las necesidades
7. Acercarse a la responsabilidad	Jerárquico -Impulsado por el mercado— la acumulación de intereses propios resultará en resultados deseados por amplios grupos de ciudadanos (o clientes)	Multifacético—Público, los servidores deben asistir a la ley, comunidad valores, normas, políticas, estándares profesionales, e intereses ciudadanos

8. Discrecionalidad administrativa	Amplia latitud para encontrarse objetivos empresariales	Se necesita discreción, pero limitada y responsable
9. Organización asumida como estructura	Organizaciones públicas descentralizadas con control primario quedando dentro de la agencia	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido internamente y externamente
10. Aspecto motivacional base de los servidores públicos	Espíritu emprendedor, deseo ideológico para reducir el tamaño de gobierno	Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: Adaptado de: Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 2010.

En primer lugar, se establecen las diferencias en los cimientos teóricos y epistemológicos. La NGP tiene dos basamentos teóricos. El primero, es que está claramente vinculado a la perspectiva racionalista y, especialmente la teoría de la elección pública. La teoría de la agencia se ocupa de la relación entre los principales y agentes. La “agencia” se refiere a una situación en la que un individuo (el agente) actúa en nombre de otro (el principal). (Denhardt y Denhardt, 2010). La segunda justificación intelectual sugiere que la NGP está profundamente enraizada en el “gerencialismo” o “neogerencialismo”. En la visión gerencialista, el éxito empresarial y del sector público depende de la productividad de los gerentes. Pollitt ha descrito el “gerencialismo” como la creencia de que el camino hacia el progreso social es a través de una mayor productividad. La productividad será mejorada por la disciplina impuesta por los gerentes orientada hacia una mayor eficiencia y productividad, y para desempeñar este importante papel, a los gerentes se les debe dar la “libertad para administrar” o incluso el “derecho a administrar” (Pollitt, 1990: 3).

Mientras que en el NSP, el cimiento epistemológico es la teoría democrática en la historia de la Administración Pública existen dos antecedentes relevantes que difundieron la relación entre democracia y el servicio público. El primero fue Paul Appleby con sus obras pioneras (1945 y 1949) establecía la necesidad de promover el interés público en los servicios públicos como una forma de democracia. El segundo, Mosher con su obra *Democracia y Servicio Público* (1968) donde expuso sus preocupaciones en la prestación de los servicios públicos para reafirmar la necesidad de una forma democrática. Adicionalmente, Denhardt y Denhardt (2000) se centrarán en recursos más contemporáneos del NSP, que incluyen: 1) las teorías de democracia ciudadanía; 2) los modelos de comunidad y sociedad civil; y 3) el humanismo organizacional y teoría del discurso.

La segunda variable es la racionalidad y los modelos de comportamiento humano. En la NGP la racionalidad económica supone el “hombre económico” y la eficiencia como valor esencial en los asuntos públicos. No cabe duda que la racionalidad económica permite describir una buena parte de los fenómenos administrativos, pero su descripción está limitada en supuestos “económicos” que no permiten comprender la complejidad de los asuntos públicos. Mientras que en el NSP la racionalidad es múltiple con pruebas de racionalidad (política, económica y organizacional) que suponen un mejor entendimiento de la prestación de los servicios públicos, no solo desde la eficiencia misma, sino también de otros valores como la equidad social, la justicia social y la democracia. No solo los valores “económicos” son suficientes en un mejor entendimiento de la prestación de los servicios públicos, no solo desde la eficiencia misma, sino también de otros valores como la equidad social, la justicia social y la democracia. No solo los valores “económicos” son suficientes en una sociedad desigual, por ello, valores de interés público permiten una propensión hacia la igualdad de derechos ciudadanos.

La tercera variable es la concepción del interés público. En la NGP el interés público es visto como una agregación de “intereses individuales” con las bases teóricas del modelo de elección pública. La agregación de los “intereses individuales” conforman el “interés público” según la NGP. La NGP se basa en la noción de que el gobierno debería crear escenarios de elección similares al mercado en los que los individuos, como clientes, puedan tomar decisiones basadas en su propio interés. “A medida que empezamos a pensar en los ciudadanos como análogo a los clientes, y el gobierno como análogo a un mercado, la necesidad de hablar o actuar sobre el “interés público” desaparece en gran medida”. (Denhardt y Denhardt, 2000: 555).

En contraste con el NSP el interés público es resultado de un diálogo sobre valores compartidos entre el gobierno y la comunidad. La creación de valor público es producto de una gobernanza participativa entre actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El NSP rechaza las opiniones del interés público implícita tanto en la vieja APP como en la NGP. De hecho, es el rechazo de esas perspectivas una característica definitoria del NSP. “Se afirma que los servidores públicos tienen una función central y papel relevante en ayudar a los ciudadanos a articular el interés público. Al mismo tiempo, que los valores compartidos y los intereses colectivos de los ciudadanos deben guiar el comportamiento y toma de decisiones de los administradores públicos” (Denhardt y Denhardt, 2000: 555).

En la cuarta variable se contrastan el papel de los receptores públicos. En la *Reinvención del Gobierno* que forma parte de la NGP, los beneficiarios públicos son “clientes” o “consumidores”. El supuesto se sostiene bajo el argumento de que el gobierno debe

tener un espíritu empresarial por lo que debe identificar a los clientes en lugar de ciudadanos con plenos derechos. Esta visión de los ciudadanos como consumidores es ciertamente consistente con la opinión de que el gobierno refleja en última instancia los intereses propios acumulados de individuos en gran parte desconectados y que maximizan la utilidad.

Por su parte, el NSP establece que todos los servicios públicos están destinados a los ciudadanos, los cuales tienen derechos y obligaciones, por lo que no pueden arrebatar su condición ciudadana. Los ciudadanos por el hecho de serlo tienen derechos constitucionales y derechos humanos que no pueden reducirse a la condición de “clientes”. El NSP reconoce que aquellos que interactúan con el gobierno no son simplemente clientes sino ciudadanos. Por supuesto, también somos sujetos de gobierno: obligado a pagar impuestos, respetar los reglamentos y obedecer las leyes. Lo más importante, es que somos ciudadanos.

La quinta variable es el rol del gobierno. Abundaremos más adelante en esta variable. En la NGP lo relevante es la dirección con el fin de que el gobierno actúe como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado. Mientras que en el NSP el objetivo es servir buscando tener un papel de negociador entre los intereses de los ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos. La distancia entre “dirigir” y “servir” es enorme en sus fines, medios y desempeño, pero destaca el papel de los servidores públicos con una “visión directiva” a una “visión integrativa” de la administración pública.

La sexta variable corresponde a los mecanismos para lograr los objetivos políticos. En la NGP el modelo de mercado supone la creación de mecanismos y estructuras de incentivos en la mayoría de los casos económicos, para lograr los objetivos de la política

a través de agencias privadas y sin fines de lucro. Mientras que en el NSP, se utiliza la creación de coaliciones públicas, sin fines de lucro y agencias privadas para reunirse de mutuo acuerdo según las necesidades sociales es mediante el modelo de redes, donde diversas organizaciones de la sociedad civil pueden ser co gestoras y co productoras de los servicios públicos junto con el gobierno.

La séptima variable tiene que ver con la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) que se asumen de manera diferente en estos dos obras. En la NGP el modelo es jerárquico- impulsado por el mercado— la acumulación de intereses propios resultará en resultados deseados por amplios grupos de clientes, que suponen un gobierno empresarial que solo necesita ser responsable, pero no rendir cuentas de forma plena. En la NGP, el supuesto es que la burocracia tradicional era ineficaz porque mide y controla las entradas en lugar de los resultados. Osborne y Gaebler (1992) argumentan que la respuesta es mirar el modelo de negocio: “Las organizaciones privadas se enfocan en los resultados porque se irán a la quiebra si los números clave se vuelven negativos” (139). La suposición es que el modelo de negocio y de mercado es superior y debe ser emulado en el sector público tiene implicaciones en la rendición de cuentas, ya que solo se cumplen con los estándares de desempeño para producir resultados.

Por su parte, en el NSP el modelo es multifacético, ya que los servidores deben asistir a la ley, a la comunidad, los valores, normas políticas, estándares profesionales, e intereses ciudadanos para rendir cuentas de sus acciones y de su manejo de los recursos públicos. La rendición de cuentas en el NSP es multifacética y simplifica artificialmente la cuestión de la rendición de cuentas de varias maneras.

La privatización y los intentos de imitar lo privado, reducir el alcance de la rendición de cuentas y poner el foco en cumplir estándares y satisfacción de los clientes, no reflejan los múltiples, canales superpuestos de rendición de cuentas en el sector público porque los estándares en el sector privado son simplemente menos estrictos (Mulgan 2000). Las empresas privadas son invariablemente y principalmente responsables de producir una ganancia, el sector público debe prestar más atención al proceso y la política en la rendición de cuentas.

La octava variable, el tema de la discrecionalidad administrativa. En la NGP la discrecionalidad es amplia por buscar objetivos empresariales y de mercado que los gerentes deben encontrar para la dirección pública no tanto para la prestación de servicios públicos. En cambio en el NSP se necesita discreción, pero limitada y responsable para alcanzar los intereses públicos, además que el liderazgo para atender los asuntos públicos requiere de formas colaborativas y participativas con los demás actores políticos y sociales. La discrecionalidad se disminuye porque supone una mayor rendición de cuentas.

La novena variable se refiere a la forma de organización asumida como estructura. En la NGP el modelo es descentralizado con organizaciones públicas con control primario quedando dentro de la agencia, con la idea de permitir a los “gerentes que gerencien”. Uno de los mayores problemas en la aplicación de las políticas de la NGP, fue que debido a la separación de las estructuras directivas con las estructuras ejecutoras, se perdió el control y la dirección de los asuntos prioritarios de los gobiernos. En tanto, en la NSP se requieren estructuras colaborativas con liderazgo compartido internamente y externamente. En el NSP el administrador público de hoy y del mañana, tendrá

que desarrollar una comprensión diferente de liderazgo que el asociado a la antigua APP o la NGP. El liderazgo tendrá que ser dramáticamente reconceptualizado en el mundo complejo actual.

Por último, la décima variable destaca el aspecto motivacional en los servidores públicos. En la NGP se encuentra contemplado el espíritu emprendedor, deseo ideológico para reducir el tamaño de gobierno. Por ejemplo, en la *Reinvención del Gobierno* se reconoce que la privatización es *una* respuesta, no *la* respuesta. Debido a que la privatización no es *la* solución. “La privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se puede contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la *gestión de gobierno*”. (Osborne y Gaebler, 1994: 82). Aunque de forma discursiva en los hechos la NGP impulsó todas las formas posibles de privatización con el fin de disminuir el tamaño del gobierno.

Mientras que en el NSP, de acuerdo con Denhardt y Denhardt (2015) se reconoce explícitamente que los administradores públicos no son los dueños de negocios de sus agencias y programas públicos. En consecuencia, la mentalidad de los servidores públicos es que los programas públicos y los recursos públicos no les pertenecen. Más bien, los administradores públicos han aceptado la responsabilidad de servir a los ciudadanos siendo administradores de los recursos públicos (Kass, 1990), conservando las organizaciones públicas, facilitadores de ciudadanía y diálogo democrático (Box, 1998; Chapin y Denhardt, 1995; King y Stivers, 1998), y catalizadores para la participación comunitaria (Denhardt y Gray, 1998). Esto era una perspectiva diferente desde la del propietario de un negocio centrado en el beneficio y la

eficiencia. “(...) el Nuevo Servicio Público sugiere que los administradores públicos no solo deben compartir el poder, trabajar a través de las personas y negociar soluciones, sino también deben reconceptualizar su papel en el proceso de gobernanza como participantes responsables, no emprendedores (Denhardt y Denhardt, 2010: 60).

En la postura de Pereira y Jaráiz (2015) la cual compartimos, es necesario abandonar los modelos orientados al mercado y al ámbito privado, su énfasis en los consumidores en lugar de los ciudadanos y su glorificación de la gestión empresarial. Por ello, es necesario la construcción de una teoría política fundamentada en la idea de que el interés público puede ser alcanzado por un dialogo comunitario entre gobierno y ciudadanos (DeLeon y Denhardt, 2000, 96). En consecuencia, defender una concepción fundamentada en la premisa de que “la democracia significa que cada ciudadano tiene un ticket de admisión para algunas de las arenas donde se toman las decisiones políticas. No todos los ciudadanos tienen la misma influencia (...), pero todo el mundo tiene el derecho a intervenir en el discurso político” (DeLeon y DeLeon, 2002: 230).

En el NSP el gobierno juega un papel crítico como convocante, asegurando el acceso y la participación de los ciudadanos. De acuerdo a Warner y Hefetz, (2008, 155) la capacidad del gobierno es crucial, tanto para gestionar los mercados como para apoyar el debate democrático (Sclar, 2000). No obstante, el NSP argumenta que el gobierno es más que un negocio (Box, 1998) y debe servir a los ciudadanos, no simplemente dirigir un proceso de mercado (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003). En una sociedad democrática, una preocupación son los valores democráticos los cuales deben ser primordiales en los sistemas de gobierno.

Valores como la eficiencia y la productividad no debe perderse, sino que debe situarse en el contexto más amplio de la democracia, la comunidad y el interés público.

¿Dirigir o servir?

En el análisis comparativo entre los principios de las dos obras, se pueden resumir en la premisa de “remar, no dirigir” en la NGP y en “servir, no dirigir” del NSP. Aparentemente se trataría de conceptos similares -dirigir y servir- pero tienen implicaciones diferentes en la prestación de los servicios públicos y en el papel de los ciudadanos como simples receptores a cogestores y coparticipantes en la prestación de los bienes y servicios públicos.

En el sentido etimológico de la voz administración se encuentran dos significados: *ad* (hacia) y *ministrare* (servir y cuidar) por lo que la administración, en general, es servir y cuidar a los ciudadanos. En el diccionario de la Real Academia Española se menciona que la voz “servir” proviene del latín, *servíre*. Aparecen veinte interpretaciones, dentro de las cuales dos nos parecen las más adecuadas: “estar al servicio de alguien” o bien, “repartir o suministrar algún producto a un cliente” (RAE, 2023). Mientras que la palabra “dirigir” del latín *dirigere*, tiene diez significados entre los que destacan: “gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión” y “orientar, guiar, aconsejar a quien realiza un trabajo” (RAE, 2023).

En el campo de la administración pública está muy claro que la palabra “dirigir” es una función directiva que realizan los servidores públicos que toman decisiones, que dirigen los cursos de acción y que orientan el rumbo de sus decisiones. No obstante, que los directivos no son los únicos miembros de la

organización gubernamental, no aparecen los otros miembros que son los que ejecutan las decisiones y que en realidad son actores relevantes de la prestación de los servicios públicos. La NGP fue un paradigma de mercado donde los únicos servidores públicos relevantes eran los “gerentes”. La NGP no fue una teoría para resolver los problemas de la administración pública, sino una estrategia para resolver los problemas de manera directiva. La NGP enfatizó la descentralización, la privatización y la competencia para lograr la eficiencia y responder mejor a las demandas de los clientes.

En cambio, la voz “servir” supone que todos los servidores públicos de una organización gubernamental deben estar dispuestos a servir a los ciudadanos, a prestar o repartir un bien o servicio público, de acuerdo con la posición en que se encuentran en la organización. Si son directivos tendrán que tomar decisiones para prestar mejores servicios públicos; si son personal administrativo o técnico realizar sus actividades proporcionando los insumos necesarios para la prestación de dichos servicios; y si son personal operativo o manual están más comprometidos con proporcionar los servicios públicos. El NSP tiene este enfoque integral donde todos los miembros de la organización gubernamental contribuyen a los servicios públicos, debido a que toma en cuenta la deliberación ciudadana como centro de la prestación de servicios públicos.

Para Denhardt y Denhardt (2015, 665) está claro que:

Osborne y Gaebler, defensores de la Nueva Gerencia Pública, recomendaron que el gobierno se aleje cada vez más de la función de prestación de servicios (que ellos llaman “remar”) y, en cambio, se centre en el desarrollo de políticas (que llaman “dirección”). En el Nuevo Servicio Público, argumentamos que un papel cada vez más importante del servidor público es servir a los ciudadanos y las comunidades ayudando a los ciudadanos a articular y alcanzar sus objetivos compartidos en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones. (...). Desde nuestro punto de vista, los servidores públicos deben prestar mucha atención no solo al mercado, sino también a una larga lista de otras preocupaciones, incluidas las leyes locales, estatales y federales, las normas profesionales y el clima político, así como los valores de la comunidad y los intereses ciudadanos. (Denhardt y Denhardt, 2015, 667).

En este artículo nuestro *focus* está referido a contrastar los conceptos: dirigir o servir. Las implicaciones son relevantes y no son meras especulaciones. Resulta relevante el rol del gobierno en ambos paradigmas en la administración. Para Osborne y Gaebler (1994), tomaron de E.S. Savas (1989, 429) un promotor de la privatización en la era de Reagan su frase que se volvió clásica: “La palabra gobierno proviene de una voz griega que significa “llevar el timón”. La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando”. (Osborne y Gaebler, 1994, 55).

Bajo este principio, los gobiernos en la NGP que se centran en llevar el timón suponen dar forma a sus Estados, comunidades y naciones. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de

que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad. “Y está es otra razón por la cual nuestros líderes públicos con visión de futuro concentran hoy más su interés en catalizar y facilitar el cambio que en la prestación de servicios, pues ofrecen menos gobierno, pero más gestión de gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994, 66). De acuerdo a esta postura, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. “Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. Las organizaciones de conducción (timoneles) han de hallar los mejores métodos para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones de producción (remeros) tienden a defender “su” método a toda costa”. (Osborne y Gaebler, 1994, 68).

Bajo este principio, los gobiernos en la NGP que se centran en llevar el timón suponen dar forma a sus Estados, comunidades y naciones. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad. “Y está es otra razón por la cual nuestros líderes públicos con visión de futuro concentran hoy más su interés en catalizar y facilitar el cambio que en la prestación de servicios, pues ofrecen menos gobierno, pero más gestión de gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994, 66). De acuerdo a esta postura, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. “Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. Las organizaciones de conducción (timoneles) han de hallar los mejores métodos para

En cambio, en el NSP existe un papel cada vez más importante del servidor público de servir a los ciudadanos y las comunidades ayudándoles a articular y alcanzar sus metas compartidas en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones. Señalan que:

(...) mientras que los servidores públicos a veces “reman” al brindar un servicio directo, “dirigir” en términos de crear los parámetros y procesos de toma de decisiones y, cada vez más, su papel es el de servir a los ciudadanos y las redes de gobierno. Son responsables no solo de la prestación directa de servicios y la elaboración de normas, sino también del desarrollo de la ciudadanía y de ayudar a amplias redes de organizaciones e individuos a encontrar un terreno común para la acción pública (Denhardt y Denhardt, 2015: 670).

El primer principio del NSP sostiene: “servir en lugar de dirigir”. De acuerdo con Denhardt y Denhardt (2010) la política pública se hace cada vez más a través de la interacción de muchos grupos y organizaciones diferentes, superpuestos y a menudo compitiendo en sus intereses y jurisdicciones, así como participando en esfuerzos para cumplir objetivos individuales y colectivos a través de un diálogo abierto, proceso fluido y a menudo caótico. “Algunas de las formas en los puntos de vista de los ciudadanos pueden influir en ese proceso de construcción de políticas públicas en una moda democrática. El liderazgo es todavía necesario, de hecho, el liderazgo es más necesario que nunca” (: 45). En el NSP, el nuevo liderazgo se basa en valores y se comparte con toda la organización y la comunidad. Lo que se necesita, sin embargo, es un nuevo tipo de liderazgo democrático.

En suma, Osborne y Gaebler, defensores de la

NGP, recomendaron que el gobierno se aleje cada vez más de la función de prestación de servicios (“remar”) y, en cambio, se centre en el desarrollo de políticas (“dirección”). En el NSP, argumentamos que un papel cada vez más importante del servidor público es servir a los ciudadanos y las comunidades ayudándolos a articular y alcanzar sus objetivos compartidos en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones (Denhardt y Denhardt, 2015, 664). Las diferencias entre ambos paradigmas y sus libros representativos son contrastantes para la prestación de los servicios públicos, así como el papel de los servidores públicos en la administración pública contemporánea.

Conclusiones

En este artículo nos propusimos mediante una investigación documental utilizando el análisis comparativo como metodología de estudio comparar las diferencias y semejanzas de dos libros que son representativos de los paradigmas de la NGP y el NSP.

Primero se describieron los alcances de la NGP para enmarcarla la obra *Reinventando el Gobierno* con su decálogo de principios para instaurar un gobierno empresarial con instrumentos de mercado. Un gobierno catalizador para que las fuerzas del mercado impulsaran la prestación de servicios públicos como la privatización y la subcontratación, que se caracterizaba por enfatizar a los clientes en lugar de ciudadanos. La NGP fue un modelo de mercado para la administración pública que tenía varios supuestos que terminaron fracasando. La gerencia privada era superior a la APP; los ciudadanos son simples “clientes”; los gerentes deben gerenciar

para lograr un gobierno empresarial; el gobierno debe “dirigir” no “remar”.

Segundo, a partir de mostrar los argumentos de la (NPG) la cual es un nuevo paradigma en la administración pública, que se caracteriza: por una nueva gobernanza global; centrada en el valor público y el bien público -destacando el NSP-; los acuerdos de partes interesadas; la participación ciudadana efectiva; y el enfoque de las asociaciones. Nos centramos en el movimiento del *Nuevo Servicio Público* con sus siete principios, donde prevalece la idea de creación de valor público y prestar los servicios públicos como forma de contribuir a la democracia. La NPG como un paradigma que surge de la propuesta de Osborne (2006) fue la respuesta al fracaso de la NGP, proponiendo un modelo de co-gestión, coproducción y coparticipación entre el gobierno y el sector privado, pero destacadamente con el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil).

Tercero, realizamos el análisis comparativo identificando diez variables que sustentan los supuestos teóricos de “dirigir no remar” de D. Osborne y T. Gaebler y la de “servir no dirigir” de R. Denhart y J. Denhart, que nos permite confrontar la visión de “dirigir” como una función directiva y en manos de los “gerentes públicos”, con la de “servir” como una actividad integrativa en la que todos los miembros de la organización contribuyen a realizar servicios públicos para contribuir a la democracia. Ambas obras sugieren diferencias significativas en la organización, funcionamiento y desempeño de la administración pública contemporánea. En el supuesto de la dirección que significa actuar como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado, en cambio la idea de servir como mecanismo de negociación e intermediación de intereses entre los ciudadanos y grupos comu-

nitarios, creando valores compartidos más cercanos a la democracia.

El NSP ha desafiado la visión del ciudadano como consumidor de la NGP, argumentando que la deliberación ciudadana está en el centro de la prestación de los servicios públicos. El gobierno juega un papel crítico como convocante, asegurando el acceso y la participación de los ciudadanos. La capacidad del gobierno es crucial, tanto para gestionar los mercados como para apoyar el debate democrático. El gobierno es más que un negocio y debe servir a los ciudadanos, no simplemente dirigir un proceso de mercado (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003).

REFERENCIAS:

- Appleby, Paul H. (1945), *Big Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, pp. 1-10.
- Appleby, Paul H. (1949), *Policy and Administration, Alabama*, University of Alabama Press.
- Aristigueta, Maria P. (1999), *Managing for Results in State Government*. Westport, CT: Quorum, 1999.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Boston, Jonathan; John Martin; June Pallot; and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*. New York: Oxford University Press
- Box, R. C. (1998), *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- DeLeon, L. y DeLeon, P. (2002). "The democratic ethos and public management". *Administration and Society*, 34 (2), 229-50
- DeLeon, L. y Denhardt, R. (2000), "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review* 60(2): 89-97.
- Della Porta, Donatella (2013), "Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variable", en Donatella, della Porta y Michael, Keating (eds.) *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid, Akal.
- Denhardt y Gray, (1998), "Targeting Community Development in Orange County, Florida". *National Civic Review*, 87 (3), 227-35.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2010), *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2015), "The New Public Service Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 5, pp. 664-672.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. (2003), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dunleavy, P. and C. Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, vol. 14, No. 3, pp. 9-16.
- Guerrero, Omar (2004), *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, Fontamara.
- Hood, Christopher (1995), "The "New Public Management", in the *Eighties*. *Accounting, Organization and Society* 20(2/3), pp. 93- 109.
- Kass, Henry. (1990), "Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration". In *Images and Identities in Public Administration*, edited by H. Kass and B. Catron, 13- 30. Newbury Park, CA: Sage Publication
- Kearns, Kevin (1996), *Managing for Accountability*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kettl, Donald F. (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- King, Cheryl, and Camilla Stivers (1998), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication
- Kooiman, Jan (2003a), *Governing as Governance*, London: Sage
- Kooiman, Jan (2003b), "Governing as Governance", ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mair, Peter (2013), "Conceptos y formación de conceptos". En Donatella, della Porta y Michael,

- Maynetz, Renate (2000), “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 7.
- Maynetz, Renate (2001), “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”, *Reforma y Democracia*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21.
- McCourt, W. (2005), “New Public Management in Developing Countries”, in K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie, eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge.
- Mosher, F. (1982), *Democracy and Public Service*, New York, NY: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000), “Comparing Accountability in the public and private sectors”. *Australian Journal of Public Administration*, 1 (59), 87-98.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Osborne, David (1993), “Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, Summer, 1993, Vol. 16, No. 4, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference (Summer, 1993), pp. 349-356.
- Osborne, David, with Peter Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David, y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David, y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, Stephen (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, vol. 8, No. 3, pp. 377-388.
- Osborne, Stephen (edit.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ostrom, Vincent (1973), *Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Pastor Albaladejo, Gema (2013), “Nuevo Servicio Público y Participación”, XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). *La política en tiempos de incertidumbre*. Sevilla, 18-20 septiembre.
- Pereira López, María y Jaráiz Gulías, Erika (2015), “El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, núm. 2.
- Peters, Guy B. y Pierre, Jon (2005), “Por qué Ahora el Interés por la Gobernanza”, en Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service*, Cambridge, UK: Basil-Blackwell.
- Prats Catalá, Joan, (2005), “Modos de Gobernación de las Sociedades Globales”, en Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- Real Academia Española (2023), consultada en <https://www.rae.es/> (consultada el 13 de septiembre de 2023).
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1998), ‘Different roads to unfamiliar places: UK experience in comparative perspective’, *Australian Journal of Public Administration* 57 (4), (1998).
- Rhodes, R. A. W. (2007), “Understanding governance: Ten years on”, *Organization Studies* 28: 1243–1264.
- Robinson, Mark (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for*

- Sánchez González, José Juan (2003), *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM.
- Santana Rabel, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1995), "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD).
- Savas, E.S. (1987), *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Savas, E.S. (1987), *Privatization. La Clave para un Gobierno Mejor*. México, Gernika.
- Sclar, E.D. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For*, A Century Foundation Book. Cornell University Press.
- Simon, Herbert A. (1957), *Administrative Behavior*, New York: Free Press.
- Taylor, Frederick W. (1923), *Scientific Management*, New York: Harper and Row, 1923.
- Warner, Mildred E., and Amir Hefetz. (2008), "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public—Private Delivery of City Services", *Public Administration Review* 68(1): 155-66.
- Weber, Max (2002), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Volume 2 (June), pp. 197-222.