

El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública

María Pereira López

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA
mariapereira.lopez@gmail.com

Erika Jaráiz Gulías

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA
erija.jaraiz@usc.es

Resumen: En los últimos treinta años, las administraciones públicas se han visto obligadas a hacer frente a importantes desafíos, de carácter externo e interno, que han contribuido a perfilar no sólo su propia arquitectura sino, y sobre todo, cuáles deben ser los principios que deben guiar sus acciones. Esta situación ha abierto un proceso de reformas en las administraciones públicas, fundamentalmente de los países desarrollados, en las que el principal elemento a debate es el papel del ciudadano y las implicaciones y repercusiones que dicho papel tiene en términos de gestión, prestación y evaluación de los servicios públicos. Un debate que se ha vertebrado en torno a dos grandes perspectivas teóricas, el *New Public Management* y el *New Public Service*.

Palabras clave: Nuevo Servicio Público, ciudadanía, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, democracia.

Abstract: *In the last thirty years, public administrations have been forced to face significant challenges, external and internal, which have taken their toll not only on its own architecture but above all, in what should be the guiding principles of their actions. This situation has opened a process of reforms in public administration, mainly in developed countries, where the main item for discussion is the role of the citizens, and the implications and repercussions that this role has in terms of management, delivery and evaluation of public services. A debate was structured around two major theoretical perspectives, the New Public Management and the New Public Service.*

Key words: *New Public Service, citizenship, accountability, transparency, responsibility, democracy.*

1. Introducción

El debate sobre cómo deben ser gestionados los servicios y las organizaciones públicas ha dado lugar en el último siglo a numerosas aportaciones desde diferentes disciplinas del ámbito de las ciencias sociales. Dichas aportaciones se

enmarcan en tres paradigmas fundamentales, a saber, la *Administración Pública clásica*, la *Nueva Gestión Pública (NGP)* y, más recientemente, el paradigma del *Nuevo Servicio Público (NSP)*. Las diferencias entre estas tres perspectivas son bien conocidas y comienzan en sus fundamentos teóricos y epistemológicos, la teoría política, la teoría económica y la teoría democrática respectivamente (Denhart y Denhart 2011), pero sin embargo a menudo comparten herramientas y metodologías de trabajo, y sobre todo de análisis, lo que repercute en la validez de los resultados obtenidos. Nuestro planteamiento en este trabajo es que el surgimiento de nuevas perspectivas de gestión pública, como el Nuevo Servicio Público, requieren del desarrollo de nuevos modelos metodológicos de análisis y evaluación de la administración pública, que permitan conocer hasta qué punto los nuevos modelos de gestión cumplen los objetivos para los que fueron diseñados.

Los cambios y experiencias participativas que se impulsaron desde los gobiernos locales en algunos de los países europeos desde los años 90 del pasado siglo, perseguían dos objetivos fundamentales; por un lado, conseguir cierta revitalización de la democracia local potenciando el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones y por otro lado, conseguir mejoras en términos de calidad y eficacia en las administraciones locales y en los objetivos por éstas establecidos (Caulfield y Larsen, 2002)¹. Más en la práctica, estas reformas han tenido y tienen su cara más amable en el terreno político y no tanto en el terreno administrativo, en el cual, las experiencias y ventajas han sido más limitadas.

En este contexto en torno a la democracia, a su significado y sobre todo, a nuevas formas de experimentación y desarrollo del concepto, en esta vorágine de encuentros y desencuentros sobre las experiencias participativas y deliberativas en democracia; surge un importante debate entre dos paradigmas claramente enfrentados, la Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público, que vertebraba la construcción y desarrollo de los conceptos de gestión pública, servicio público y ciudadanía, así como las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas. Veamos en detalle sobre qué cimientos se han construido cada uno de ellos y sobre todo, cuáles son los elementos que los separan.

1. En las décadas de los años ochenta y noventa, bajo el paraguas de la lógica del *New Public Management* se llega a hablar incluso de “nuevos” derechos de los ciudadanos en relación con la administración, derechos que como veremos más adelante no eran tal. Expresión máxima de este momento son las Cartas de Servicio o *Citizen's Charters* que se popularizaron en Reino Unido, así como las experiencias ligadas al principio del *Best Value* (ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad), las experiencias al amparo del *Neue Steuerungsmodell* en Alemania, la *Loi Vaillant* en Francia como espejo del poder de los consejos de barrio o incluso la Agenda Local de la Participación propuesta por la FEMP en España.

2. Dos posturas enfrentadas sobre la concepción del servicio público.

El arduo debate que se ha planteado hace ya algunos años y que se está consolidando con mayor o menor vigor en las diferentes administraciones públicas, entre estos dos paradigmas, *Nueva Gestión Pública*² y *Nuevo Servicio Público*³, ha tomado el relevo de las aproximaciones teóricas al concepto, organización y actividad de las administraciones públicas tras Weber, y plantea, en el fondo, una profunda diferencia conceptual e ideológica entorno a la definición de ciudadano y a la fuente de la que emana su posición y relación respecto a las instituciones y más concretamente, respecto de la administración pública en el siglo XXI. Un vínculo, el existente entre ciudadanos y administraciones públicas⁴, cuya naturaleza ha variado a lo largo de las últimas décadas como resultado de los procesos de cambio y de modernización que se han producido en las administraciones públicas y en los gobiernos de muchos de los países occidentales y que están en la base del debate teórico al que hemos aludido.

2. La *Nueva Gestión Pública* o *New Public Management*, ha sido una de las denominaciones más habituales para hacer referencia al conjunto de reformas administrativas que se llevaron a cabo a partir de principios de los años 80 y hasta mediados de los años noventa del pasado siglo XX en los gobiernos y administraciones públicas de los países desarrollados, especialmente en los de tradición anglosajona (Ramió, 2001) (Prats i Catalá, 2005). De hecho, es en Gran Bretaña con la llegada del gobierno de Margaret Thatcher en 1979, donde se sitúa el origen de las reformas llevadas a cabo al amparo de esta corriente, reformas que posteriormente se extenderían a Estados Unidos o Nueva Zelanda, entre otros países, así como a organizaciones internacionales como la OCDE o el FMI. Por ello, bajo esta denominación se pueden agrupar “muchas corrientes y modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos” (Ramió, 2001), lo que en gran medida explica el hecho de que podamos encontrar en la literatura de referencia diferentes denominaciones para estos procesos de reforma. Entre los más conocidos, el término de *managerialism* (Pollit, 1990); el de *entrepreneurial government* (Osborne y Gaebler, 1992), el de “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992) o el de “paradigma neoempresarial” (Ramió, 2001).

3. El paradigma del *New Public Service* o *Nuevo Servicio Público* es una corriente de pensamiento que se consolida en los años noventa y que se mostró desde sus inicios muy crítica con la corriente dominante en aquel momento en el seno de las administraciones públicas, el *New Public Management*. La obra de Denhardt y Denhardt (2000, 2011) supuso un punto de inflexión dentro de esta corriente y el inicio e inspiración de un importante número de trabajos posteriores. Ramió se refiere a ambos paradigmas como paradigma “neoempresarial” en clara alusión al segundo y paradigma “neo público” en evidente alusión al primero, percibiendo entre ambas corrientes una gran asimetría, en su opinión “las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (...), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones (Ramió, 2001: 4). Si bien esta afirmación no implica que ante el nuevo contexto que las administraciones públicas atraviesan, esta situación pueda invertirse y las corrientes neopúblicas defensoras del fortalecimiento del papel de los ciudadanos puedan servir de fundamento teórico para la implantación de reformas en la gestión de los servicios públicos.

4. De la concepción del ciudadano propia de la vieja Administración Pública (*Public Administration*), como mero administrado, destinatario de servicios en un sistema burocrático, a una visión del ciudadano como cliente, claramente influenciado por las orientaciones del mercado, donde la calidad y la satisfacción de sus demandas adquieren un papel fundamental, bajo la óptica de la *Nueva Gestión Pública*; y finalmente a una noción del ciudadano que va más allá de ser un mero usuario o cliente de los servicios públicos que recibe, y que es sujeto activo con un amplio número de derechos, desde el prisma del *Nuevo Servicio Público*.

Son muchas las críticas y desencuentros académicos y políticos que el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* ha generado, los cuales no han conseguido mermar en ningún caso su influencia. El trabajo de Hood (1991)⁵ fue el germen, como así se ha venido en reconocer (Osborne, 2010), que dio vida a esta perspectiva teórica, presentada como una clara superación de los presupuestos de la denominada *Old Public Administration* o vieja Administración Pública, imperantes en la administración pública anterior a los años ochenta.

Una nueva concepción de la administración pública, cuyos principales presupuestos han servido de marco conceptual para numerosas reformas y transformaciones de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos: a) el gobierno se presenta como catalizador y director de iniciativas, en clara alusión a un menor grado de implicación del gobierno o del Estado, para “timonear” que no “remar” (Osborne y Gaebler, 1992); b) éste asume que los ciudadanos deben ser fuente de sus propias soluciones, buscando de esta forma una mayor implicación; c) al tiempo que se perfila como un gobierno competitivo, que inyecta los valores de la competencia y la búsqueda de mayor eficiencia en el proceso de prestación de los servicios públicos; d) guía sus acciones basándose en la misión; e) se orienta a la obtención de resultados; f) considera al ciudadano un cliente o consumidor, y orienta sus actividades a satisfacer las necesidades de éste, no las de la burocracia; g) aplica a su funcionamiento la lógica emprendedora; h) la lógica de la previsión, también está presente en las acciones y políticas de los gobiernos, buscando eficacia y eficiencia en todo momento; y finalmente, i) el gobierno apuesta por la descentralización en una clara intención por desvincularse de las estructuras jerárquicas y apostando por la participación y el trabajo en equipo (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Osborne y Plastrik, 1997). Todos estos aspectos conducen inevitablemente a un último presupuesto que se encuentra implícito en la lógica de todos los anteriores: el gobierno se orienta al mercado. Aprovechando la lógica empresarial, se proyecta toda una construcción teórica fundamentada en el aprovechamiento del cambio en términos de mercado; que lleva implícito cuatro grandes ideas: “un gobierno catalítico que dirige en lugar de remar, que está impulsado por los clientes y la satisfacción de sus necesidades y no por la burocracia, un gobierno que es propiedad de la comunidad y que en lugar de servir empodera y un gobierno emprendedor que produce ganancias en lugar de gastos” (Perry, 2007, p.7).

5. Seis eran los elementos clave que definían a la vieja Administración Pública, una administración burocrática y tradicional: el dominio del imperio de la ley, la focalización en la administración de las normas y las directrices establecidas, el papel central de la burocracia en la toma de decisiones y aplicación de las políticas, la división “política-administración” dentro de las administraciones públicas, el compromiso con la elaboración de presupuestos incrementales y la hegemonía de lo profesional en la prestación de servicios públicos (Hood, 1991).

Aunque desde algunos foros se han expuesto críticas genéricas a este paradigma, léanse en este sentido las críticas al hecho de que no es en realidad un fenómeno o paradigma sino un *cluster* de varios (Ferlie et al., 1996), a su limitada extensión geográfica (Kickert, 1997), a los retos y contradicciones inherentes al mismo (Fox, 1996) o las críticas a los valores que promueve (Frederickson, 1996; Schachter, 1997) (Box, Marshall, Reed, y Reed, 2001; DeLeon y Denhardt, 2000; DeLeon y DeLeon, 2002) o deja de promover como la equidad, la justicia, la representación o la participación (Pollit, 1990)⁶. La mayoría de los cuestionamientos que se han puesto encima de la mesa por diferentes académicos tienen que ver, fundamentalmente, con el excesivo peso del enfoque intraorganizativo y de orientación al mercado y al sector empresarial privado en la implementación de políticas y servicios públicos. En esta línea se encuadran los reproches que algunos autores realizan en relación al desmesurado énfasis que esta corriente otorga a la descentralización que promueve el modelo de mercado, lo cual entra en clara tensión con la necesidad de coordinación que requiere el sector público (Peters y Savoie, 1996; Dent, Chandler, y Barry, 2004; Bumgarner y Newswander, 2009; Meier, y O`Toole, 2009; Levy, 2010) o incluso genera la defensa de intereses particulares muy alejados de los principios que deben guiar la prestación de servicios públicos (Prats i Catalá, 2005). No menos importantes, son los trabajos que han puesto en entredicho las relaciones implícitas entre las ramas del poder, ejecutiva y legislativa, que establece y defiende este paradigma (Carroll y Lynn, 1996; Lynn, 1996), propugnando un menor intervencionismo y una reducción notable, por tanto, del tamaño del sector público.

Entendemos, en la línea de lo defendido por otros autores y contrariamente a lo defendido por este paradigma, que la asimilación del concepto de ciudadano con el de cliente deturpa el concepto de ciudadanía y minimiza, en la práctica, los derechos democráticos de los ciudadanos (Colino y Del Pino, 2008; Román Masedo, 2012), al defender y promover como participativas, experiencias que resultan ser “pseudo-participativas” y que conducen incluso, a la propia negación del concepto de ciudadanía (DeLeon, L. y Denhardt, 2000) al equiparar el concepto de ciudadano al de mero consumidor de bienes y servicios públicos, relegándolo o reduciéndolo, al rol de cliente pasivo (Aberbach y Christensen, 2005). Algunos autores van más allá, apuntando al debilitamiento de la igualdad política y de la relación de obligación mutua existente, entre ciudadanos y Estado, que produciría la concepción del ciudadano como cliente (Fountain, 2001) o la denominada *customerization* del concepto

6. Valores o principios que guían el mercado, economía, eficiencia y eficacia, y que “presentan numerosos problemas en el ámbito público, comenzando porque la gente no siempre actúa racionalmente, ni siquiera se aproximan al comportamiento racional” (Arenilla, 2011:39).

de ciudadanía (Pierre, 1995; Rouban, 1999; Dreyfus, 1999)⁷. También se ha puesto de manifiesto el desgaste de la democracia en general y de los canales tradicionales de exigencia de responsabilidad en particular (Christensen y Laegrid, 2002), que produciría esta concepción teórica, resaltando las implicaciones que el movimiento privatizador tiene para los valores democráticos y el interés público (McCabe y Vinzant, 1999); así como la amenaza que sobre estos valores (equidad, justicia, representación y participación) tiene el énfasis en el espíritu emprendedor, o lo que se ha venido en denominar *neomanagerialism* (Terry, 1993, 1998). Finalmente, hay quienes ven superado el empleo del concepto de cliente, relegado a las primeras décadas de reformas llevadas a cabo al amparo de la NGP y vislumbran su reemplazo por nuevas concepciones de gobernanza (Ryan, 2001; Vigoda, 2003a, 2003b⁸; Andrews, 2003).

Es al hilo de esta última afirmación, donde cobra sentido el surgimiento de la denominada *New Public Governance*, como nuevo marco teórico general para el estudio y la práctica de la prestación de los servicios públicos, puesto que las viejas perspectivas, PA y NPM, “fallan a la hora de captar la compleja realidad del diseño, prestación y gestión de los servicios públicos en el siglo XXI” (Osborne, 2010) y que si bien no sustituye al paradigma de la NPM, sí matiza en gran medida algunos de sus presupuestos (Prats i Catalá, 2005), perfilándose para algunos autores como la mejor forma de responder a los nuevos desafíos que se plantean en la gestión y cobertura de los servicios públicos en la actualidad (Alford y Hughes, 2008; Osborne, 2010). Fundamentada sobre la escuela teórica que ha desarrollado el concepto de gobernanza pública, la NGP se propone como un espacio teórico distintivo que postula la existencia de un Estado plural, con múltiples actores interdependientes que contribuyen a la prestación de los servicios públicos, y un estado pluralista, donde múltiples procesos informan de los sistemas de elaboración de políticas. Como consecuencia de esta pluralidad, su atención se centra en gran medida, en las relaciones interorganizacionales y en la gobernanza de los procesos, haciendo hincapié en la eficacia del servicio y en los resultados basados en la interacción entre las organizaciones que gestionan servicios públicos y su entorno (Osborne, 2010).

Si bien, frente al concepto del ciudadano como cliente o consumidor importando del sector privado empresarial, idea central que da forma al paradigma de la Nueva Gestión Pública y sobre la que se sustentaron muchas de las reformas administrativas

7. La idea de *empowerment* citada por Olías de Lima (2001) o en los trabajos de Peters y Pierre (2000), también se encuentran en esta línea.

8. Se alude a la idea de *collaborative public administration*, entendiéndolo como tal, que cualquier reforma que lleve a cabo una administración pública con el fin de otorgar un mayor poder a los ciudadanos, debiera prescindir de la idea del ciudadano como cliente, como receptor pasivo de servicios públicos, si aspira a considerarse realmente democrática (Vigoda y Golembiewski, 2001; Vigoda, 2003a, 2003b).

que se sucedieron en EE.UU. y en los países europeos en la década de los años setenta y ochenta del siglo XX⁹ (Osborne y Gaebler, 1994), que importaron los mecanismos y terminología del mercado, entendiendo las relaciones entre las administraciones públicas y sus consumidores como transacciones similares a las que se producen en aquel; emerge el concepto del ciudadano como sujeto activo de derechos, esencia del paradigma del Nuevo Servicio Público¹⁰ que representa y se asienta, en la base de algunas de las reformas administrativas que se han producido en los últimos años (Light, 1999a; DeLeon y Denhardt, 2000; DeLeon y DeLeon, 2002; Denhardt y Denhardt, 2000a, 2000b, 2003, 2011).

Sin lugar a dudas, la óptica del concepto del ciudadano como cliente no está exenta de connotaciones políticas, sino que está ligada a una forma concreta de entender la relación del ciudadano con las instituciones, basada en la lógica importada de la gestión privada a la gestión pública; donde la importancia de los mercados como fuente de mejora para la sociedad se establece como principio vertebrador de la prestación de los servicios públicos, tal y como propugna el liberalismo político y económico, asumiendo no sólo las técnicas, sino también los valores del ámbito de la gestión o administración privada (Osborne y Gaebler, 1992; DeLeon y Denhardt, 2000). Pero si bien el ciudadano puede adoptar o desempeñar distintos roles ante las administraciones públicas, la realidad es que independientemente de dicha posición, el concepto de ciudadanía lleva implícito una serie de derechos y deberes políticos que lo diferencian radicalmente del concepto de cliente y de la posición que éste adopta ante una empresa u organización de carácter privado (Pereira, 2013). Los nuevos contextos políticos y sociales, han hecho que los ciudadanos se hayan convertido gracias a un mayor flujo de información, en “propietarios políticos y económicos de la administración, y le exigen resultados” (Ramíó, 2001: 3), como expresión de un papel activo ante ella y ante las acciones que lleva a cabo.

Desde algunos ámbitos se ha apuntado, a la hora de caracterizar el concepto de *Nuevo Servicio Público* a dos fuentes en la literatura (Perry, 2007), por un lado los trabajos de Light (1999a)¹¹ y por otro, los trabajos de DeLeon y Denhardt (2000),

9. En este sentido, se menciona que existen importantes diferencias en la asunción que los diferentes gobiernos hicieron de los presupuestos de la Nueva Gestión Pública. Asunciones cuyas diferencias vendrían motivadas por la filosofía y la cultura del gobierno en cada uno de los países; existiendo una mayor tendencia a asumir los presupuestos de esta corriente teórica entre los países anglosajones, australianos y algunos escandinavos (Pollit y Bouckaert, 2004).

10. El paradigma del Nuevo Servicio Público se encuentra cercano a los principios socialdemócratas, así como a las tradiciones comunitaria y republicana; frente al neoliberalismo del que bebe la NGP.

11. Light sostiene una visión conceptual del Nuevo Servicio Público sustentada sobre cuatro características básicas: a) la diversidad; b) la ausencia de ánimo de lucro, lo cual relaciona claramente con la noción de interés general; c) la conmutación o capacidad de cambio del sector; y d) su profundo compromiso de hacer una diferencia en el mundo (Light, 1999a).

DeLeon y DeLeon (2002) o Denhardt y Denhardt (2000a, 2000b, 2003, 2011, 2013), entre otros; la visión global y normativa que han aportado estos últimos ha tenido una trascendencia de mayor calado para la construcción conceptual de la noción de servicio público. En este sentido, la corriente del Nuevo Servicio Público, cuyas principales experiencias empíricas se han circunscrito al ámbito local¹², lo cual ha sido criticado en cierta medida (Denhardt, R. y Gray, J.E., 1998), se dibuja como un conjunto de principios básicos fundamentados en las teorías democráticas de la ciudadanía, promoviendo como piedras angulares para cualquier reforma administrativa en su seno, la colaboración, la cooperación y la creación de redes de gobierno.

A través de estos principios, se retoma el concepto de ciudadano, que había sido notablemente deteriorado por los presupuestos de la *Nueva Gestión Pública*, así como la idea de empoderamiento, en el marco de unas administraciones públicas, defensoras de los valores democráticos y del interés público. Se perfila al ciudadano ya no como cliente o consumidor, sino como un ciudadano que participa de las administraciones públicas y de los servicios públicos que éstas les facilitan, que pertenece a una comunidad y que se siente y es portador de un conjunto de derechos y deberes políticos. En este sentido, se elimina la lógica del “consumerismo” y las limitaciones que ello conlleva en el ámbito de los servicios públicos, puesto que aquellos para los que se desarrollan estos servicios, no pueden ser considerados como consumidores sino como ciudadanos; con lo que históricamente ello implica en términos de representación, participación e igualdad, lo que aleja claramente ambas nociones, ciudadano *vs* consumidor, (Pollit y Harrison, 1992). En definitiva, se aporta un nuevo marco de referencia, frente a la vieja Administración Pública y la Nueva Gestión Pública, para el análisis de los servicios públicos (Perry, 2007), que necesitará del desarrollo de instrumentos y herramientas metodológicas que permitan lograr una implicación real de los ciudadanos en el proceso de gestión de los servicios públicos.

En las primeras páginas de, *The New Public Service. Serving not Steering*, se dan claras muestras de cuál era la orientación que se quería otorgar a esta nueva visión del concepto de servicio público, al afirmar que “los servidores públicos no entregan el servicio al cliente, ellos le entregan democracia”, y que por tanto “un gobierno no debería administrarse como un negocio, debería administrarse como una democracia” Denhardt y Denhardt (2011: 3). Unas palabras que condensan de forma extrema-

12. Ejemplo de ello son algunos de los casos que Denhardt y Denhardt señalan en su obra *The New Public Service. Serving not Steering*, es el caso de la reconstrucción de Nueva York tras los atentados a las torres gemelas o el proyecto CIPA (*Citizen-Initiated Performance Assessment*) en Iowa. Si bien, como señalan los propios autores, las experiencias de fomento de la participación ciudadana no se han circunscrito al territorio norteamericano, por lo que podemos encontrar experiencias en países como China, Brasil, Italia o Suecia, prueba de ello es la experiencia que en éste último se ha llevado a cabo, el proyecto *Participacion Democracy-Citizen Consultation* de la Asociación Sueca de Autoridades y Regiones Locales.

damente sencilla y contundente el *leitmotiv* principal que vertebra el paradigma del Nuevo Servicio Público, el restablecimiento de la centralidad de los ciudadanos y del interés público (Perry, 2007); al tiempo que cuestionan muchos de los argumentos defendidos por otras corrientes y a los que ya hemos aludido en líneas anteriores. La fe o confianza que el NPM había puesto en el interés individual como fuerza motivadora para la acción pública está fuera de lugar, afirman, pues denigra el papel de la acción colaborativa, produce una visión empobrecida del interés público (interés general), tiende a excluir a algunas personas de la arena pública, y reduce la confianza entre los ciudadanos y entre éstos y su gobierno. En definitiva, la visión del interés individual como motor que conduce al bien público, actúa en la práctica como negación del ideal de ciudadanía (DeLeon y Denhardt, 2000: 93-94).

El NSP es, en definitiva, un conjunto de argumentaciones sobre el papel de la administración pública en el sistema de gobierno, que pone en el centro de su propia definición, las nociones de servicio público, gobernabilidad y compromiso cívico; presentándose por tanto, como una clara alternativa a la vieja burocracia, así como a los principios que emanan del ámbito empresarial privado y por tanto de la Nueva Gestión Pública. Esta corriente teórica puede ser atribuida a un amplio patrimonio intelectual, concretamente los propios autores señalan como precursores contemporáneos del NSP, las teorías democráticas de ciudadanía, los modelos de comunidad y sociedad civil, el humanismo organizacional, o la nueva administración pública y administración pública posmoderna¹³.

Siete son los principios o presupuestos que sirven de guía para la construcción del paradigma del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2000, 2003, 2011), y bajo los cuales se asume que la teoría de la administración pública debería ser la teoría de la “administración democrática” (Denhardt, 1993)¹⁴. Siete principios que beben de las tradiciones teóricas anteriormente mencionadas y que no pueden ser considerados como mutuamente excluyentes sino como eslabones que se refuerzan mutuamente, a saber:

- *Servir a ciudadanos no a clientes o consumidores*. Este principio encierra una de las principales diferencias que el NSP guarda con el NPM, los servidores públicos no responden a las demandas o necesidades de los consumidores, sino que construyen relaciones de confianza y colaboración con y entre los

13. También se consideran precursores de esta corriente teórica, aunque anteriores en el tiempo, quienes se perfilaron como críticos constructivos de las teorías racionalistas que empaparon el *New Public Management* (Dimock, 1936) (Dahl, 1947) (Waldo, 1948).

14. Se define la administración pública como “la gestión de los procesos de cambio en la búsqueda de los procesos sociales definidos públicamente (Denhardt, 1993: 17), entendiendo que las organizaciones públicas deberían actuar, por definición, de acuerdo a los procedimientos democráticos y buscando, así mismo, resultados democráticos en sus actuaciones; con la finalidad de servir como un modelo para las organizaciones en general.

ciudadanos; pues la finalidad última es la defensa del interés general, construido como agregación de preferencias individuales.

- *Búsqueda del interés público como objetivo.* Los gestores y administradores públicos, como ya se señaló, deben trabajar en la búsqueda del interés público construido colectivamente, lo que supone la creación de intereses y de responsabilidad.
- *Defender los valores implícitos en el concepto de ciudadanía y servicio público por encima del espíritu empresarial.* Entendiendo que los servidores públicos, son en el fondo ciudadanos comprometidos que deben hacer contribuciones a la sociedad.
- *Pensar estratégicamente y actuar democráticamente.* Las políticas y las necesidades de los programas públicos pueden ser eficaces y responsables a través del esfuerzo colectivo (orgullo cívico) y de los procesos colaborativos o de responsabilidad compartida.
- *Reconocimiento de que la rendición de cuentas o accountability no es simple.* Los servidores públicos están condicionados en su labor como prestadores de servicios públicos ante los ciudadanos, por las leyes constitucionales y estatutarias, por los valores comunitarios, por las normas políticas, por los estándares profesionales y por los intereses ciudadanos.
- *Servir en lugar de dirigir.* Es más importante que los funcionarios públicos establezcan un liderazgo compartido, ayudando a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes, en lugar de tratar de controlar a la sociedad en la dirección/es que consideran adecuadas. Esta es la política de la participación, donde cualquier ciudadano presta servicios a su comunidad y es un servidor público, pues el servicio público no es sino una extensión de las virtudes que se esperan de todos los ciudadanos en una democracia.
- *Poner en valor a las personas, no sólo a la productividad.* Los organismos públicos y las redes en las que participan son más propensos a tener éxito a largo plazo si son operados a través de procesos de colaboración y compromiso, compartiendo el liderazgo y sustentándolo en un respeto mutuo.

Este paradigma entiende que el gobierno pertenece a los ciudadanos (Cooper, 1991; Stivers, 1994^a, 1994b; Thomas, 1995; King y Stivers, 1998; King, Feltey y O'Neill, 1998; Box, 1998; Box, Marshall, Reed, y Reed, 2001¹⁵; King y Zanetti, 2005) y que cómo tal, los servidores públicos, administradores y funcionarios, deben centrarse en asumir la responsabilidad de servir a los ciudadanos y fomentar las institucio-

15. Este concepto mantiene una estrecha relación con otros términos como confianza, transparencia, responsiveness y evaluación, todos ellos conceptos puestos en valor por el NSP.

nes públicas, las cuales deberán estar marcadas por la integridad y por la capacidad de respuesta; pues “hacer un (buen) trabajo administrativo para el público, significa también hacerlo con el público” (Vigoda, 2003a). Y que por tanto es necesario abandonar los modelos orientados al mercado y al ámbito privado; así como, su énfasis en los consumidores en lugar de los ciudadanos y su glorificación de la gestión empresarial, los cuales contribuyen a la construcción de una teoría política fundamentada en la idea de que el interés público puede ser aproximado a través de la acumulación de los intereses individuales estrechamente definidos de varias personas (DeLeon y Denhardt, 2000: 96), lo cual nada tiene que ver con la defensa del interés público. Y 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).

Pero si un principio juega un papel esencial, además de la concepción del rol del ciudadano, dentro del paradigma del Nuevo Servicio Público y por tanto, dentro del debate entre éste y la Nueva Gestión Pública, ese es el principio de rendición de cuentas. El concepto de rendición de cuentas o el equivalente anglosajón *accountability*, remiten, bajo la lógica del Nuevo Servicio Público, a la idea de un acto por parte de los políticos y gestores públicos de justificación y transmisión de información sobre los servicios y acciones públicas que llevan a cabo de cara los ciudadanos; información que les permitirá valorar y formarse una opinión sobre dichas acciones (Pereira, 2013).

El debate en torno al concepto de *accountability* ha estado marcado por una gran complejidad, prueba de ello son las diferentes aproximaciones al mismo, desde diferentes entornos teóricos, por lo que no es objeto de este trabajo abordarlo, si bien nos gustaría dar unas breves nociones, de cómo dicho término ha sido concebido desde los diferentes paradigmas. Mientras que el NSP defiende dicha complejidad, otros paradigmas como la AP o la NGP tienden a simplificarlo en demasía, al reducir y debilitar el término de ciudadanía y los derechos inherentes a la misma. Así pues, si pensásemos en una virtual escala de complejidad e importancia que estos paradigmas otorgan al concepto, observaríamos que en el extremo inferior, es decir, donde la rendición de cuentas adquiriría una menor importancia y una mayor simplicidad para el sistema, se situaría la Administración Pública clásica; en el extremo contrario, donde la *accountability* se entiende como compleja y multifacética, así como elemento central del sistema, se situaría el paradigma del Nuevo Servicio Público; y finalmente, a medio camino entre ambos, aunque más próximo a la PA de lo que han pretendido o hubieran querido sus teóricos, se situaría la corriente de la Nueva Gestión Pública (Pereira, 2013).

El concepto de *accountability* fue abordado de una forma jerárquica, formal y jurídica en el seno de la *Public Administration*, propugnando que los administradores públicos debieran evitar en la medida de lo posible la discrecionalidad en el ejercicio de sus competencias, ciñéndose exclusivamente a lo establecido en las leyes, la normativa y los estándares establecidos por sus superiores jerárquicos o tribunales. Se consideraba que la rendición de cuentas hacia los ciudadanos era inadecuada e incluso innecesaria, siendo los políticos los únicos responsables ante la ciudadanía. Dentro de esta corriente, los ciudadanos tienen, por tanto, un pequeño o incluso inexistente rol directo en la ejecución de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos. Por su parte, la Nueva Gestión Pública, si bien guarda ciertas similitudes con la administración clásica, considera que la burocracia tradicional es inefectiva y tiende a medir y controlar en exceso los inputs que el sistema genera, olvidando el control de los resultados, lo que provoca que no consigan éstos últimos (Osborne y Gaebler, 1994). Bajo la concepción de que los mecanismos y técnicas del mercado pueden ser aplicados en el sector público, se entiende que la rendición de cuentas debe perseguir el cumplimiento de las normas de desempeño para producir óptimos resultados. En este sentido, se asume que la administración no es responsable de conseguir y perseguir el interés común o colectivo, sino los intereses individuales, por lo que son responsables ante sus clientes o consumidores, los ciudadanos; y por tanto, los gobiernos deben proveer de servicios públicos que produzcan los resultados esperados por sus clientes de la forma más eficiente posible (Pereira, 2013). Bajo la concepción basada en el mercado y en sus mecanismos, la NGP tiende a simplificar el concepto, llegando a convertirse en un ataque agresivo a la tradición democrática de la *accountability* (Kettl, 1998), provocando que no se tengan en cuenta los múltiples canales existentes en el sector público para la rendición de cuentas (Mulgan, 2000)

Ante estos presupuestos, sobra decir que la concepción de la *accountability* por parte del Nuevo Servicio Público entra en clara contradicción con las perspectivas anteriores, pues reconoce la centralidad de este concepto en los gobiernos democráticos y de las administraciones públicas. Se considera que la rendición de cuentas en el nuevo servicio público es multifacética y exigente en el reconocimiento de las complejas funciones que les competen a los administradores públicos en los gobiernos actuales. El NSP propugna que en los gobiernos actuales, los administradores o funcionarios públicos son y deben ser responsables ante las instituciones y el sector público, atendiendo dicha responsabilidad no sólo a las leyes constitucionales, sino también a otros departamentos y niveles de gobierno, a los medios de comunicación, a los estándares profesionales, a los valores comunitarios, a los factores situacionales, a las normas democráticas y por supuesto, a los ciudadanos (Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V., 2011). En este sentido, se rechaza que únicamente las medidas basadas

en la eficiencia y la eficacia, defendidas por la NGP, fomenten el comportamiento responsable, argumentando que la rendición de cuentas en el sector público debe basarse en la idea de que los administradores públicos se encuentran al servicio de los ciudadanos y el interés general. En síntesis, la fuente de la que emana la autoridad de los administradores públicos es la ciudadanía, autoridad que ejercen estos últimos en nombre de los ciudadanos. Por esta razón, la *accountability* requiere de los funcionarios públicos, la capacidad para interactuar y escuchar a los ciudadanos, pues sólo de esta forma se refuerza su papel dentro de la gobernabilidad democrática; al actuar con ellos no como clientes o consumidores sino como miembros de una misma comunidad democrática. La clave está por tanto, en lograr un servicio público que sea capaz de reconocer y responder a las múltiples y en ocasiones contradictorias normas y factores que pueden influir en las acciones de los administradores; y lograr el equilibrio de forma adecuada y responsable democráticamente hablando, lo que supone recurrir al diálogo, al empoderamiento y a la participación ciudadana (Denhardt y Denhardt, 2003, 2011).

3. Mecanismos para el análisis de las necesidades de los ciudadanos

Uno de los principios que ha guiado, como hemos expuesto en el apartado anterior, el debate entre la Nueva Gestión Pública y el Nuevo Servicio Público, ha sido el papel que debe jugar el ciudadano ante la administración pública y cuál debe ser la relación entre ambos. Así, frente a una concepción del ciudadano como un mero administrado poseedor de un mínimo número de derechos dentro de la administración clásica, con la que establece una relación de carácter unidireccional; pasamos a una nueva concepción, dentro del ámbito de la NGP, donde el ciudadano se convierte en un cliente, un consumidor o un usuario, cuyas demandas deben ser satisfechas por las administraciones públicas; hasta llegar finalmente en los años noventa, a una concepción del ciudadano como tal, como propietario de unos servicios de los que es arte y parte, y por tanto, con plenos derechos ante la administración pública, lo que implica el establecimiento de una relación de responsabilidad mutua entre ambos.

Estas dos últimas formas de entender el rol del ciudadano ante la administración, han comportado diferentes patrones en la gestión y prestación que de los servicios públicos llevan a cabo las administraciones públicas. Así, la concepción del ciudadano como cliente ha supuesto la necesidad manifiesta de atender a sus demandas, y por tanto, ha exigido de las administraciones públicas proceder al estudio y análisis de las expectativas y preferencias de aquéllos; incluso, en los supuestos donde el sector público puede ejercer un auténtico monopolio *de facto* (Osborne y Plastrick, 1998). La respuesta a esta situación ha sido el desarrollo de modelos y herramientas de análisis y gestión de los servicios públicos basadas en la calidad y la satisfacción.

Esta preocupación por la gestión bajo criterios de calidad y satisfacción, notablemente influenciada por la construcción que de la prestación del servicio se lleva a cabo en el ámbito privado, ha dado lugar a un vasto número de trabajos académicos sobre la importancia de ambos conceptos en la prestación de los servicios públicos, si bien no es el objeto de este trabajo el tratar en detalle estas cuestiones, pues sabemos bien que estamos ante un tema de gran calado (Jaráiz, 2011; Pereira, 2013). Aun así nos gustaría reflexionar brevemente, presentado el debate a nivel teórico entre los dos paradigmas, sobre la importancia que en ambos tiene el análisis de los servicios públicos, y por tanto, la consecuente reflexión que tiene el debate sobre la construcción de metodologías para su análisis.

La evolución al respecto entre ambos paradigmas ha sido desigual. Y en gran medida se debe al hecho de que no es fácil contrarrestar el peso que la Nueva Gestión Pública ha ejercido durante décadas sobre los gobiernos y administraciones públicas de un gran número países e incluso de instituciones internacionales; a la hora de proporcionar un marco, no sólo para la realización de transformaciones o reformas de gran calado, sino también para la elaboración de instrumentos y herramientas de análisis de los servicios públicos, ligados todos ellos al concepto de calidad, calidad total y/o calidad percibida.

Bajo la noción del ciudadano como un cliente o usuario, se vuelve imprescindible facilitarle un servicio que responda a sus expectativas y necesidades bajo criterios de calidad, al tiempo que satisfaga sus demandas; el objetivo último es la obtención de “clientes (ciudadanos) satisfechos”. El Nuevo Servicio Público apuesta por una nueva visión “desde el ciudadano” y no “desde el servicio”, y por tanto, construcciones como las que han dado lugar a la aparición y empleo de modelos como el EFQM o el modelo de la Calidad Total, carecen de sentido bajo este nuevo paradigma. La cuestión es si debemos observar y analizar “desde el servicio al ciudadano” o bien “desde el ciudadano al servicio”; es decir, si el centro del análisis es el servicio y por tanto en los 360° situamos al ciudadano, como sucedía en los modelos basados en el análisis de la calidad; o si por el contrario, apostamos por un modelo donde el ciudadano es el centro y desde él se construye el servicio, su prestación y en consecuencia, su análisis. Esta última visión lleva ineludiblemente a la necesidad de apostar por la construcción de nuevas metodologías para el análisis de la gestión y prestación que de los servicios públicos llevan a cabo las administraciones públicas, bajo el paraguas que proporciona el marco teórico del Nuevo Servicio Público.

4. Conclusiones

En el breve repaso que hemos realizado en este trabajo, hemos querido presentar a través de diferentes corrientes de pensamiento o paradigmas teóricos, los desafíos y

decisiones a las que se enfrentan los políticos y empleados públicos ante el proceso de reformas en el que se encuentran inmersas las administraciones públicas. Unas corrientes cuyos planteamientos se perfilan como diametralmente opuestos en lo que a la forma de entender el papel del Estado y de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos se refiere.

Abogamos en este trabajo y en otros previos (Pereira, 2013), por los presupuestos que defiende el paradigma del Nuevo Servicio Público, desde el cual, el ciudadano recupera el papel y los derechos que le habían sido arrebatados, colocándose en el centro del debate político y por tanto, también en el centro de la gestión de los servicios que llevan a cabo las administraciones públicas, al mismo tiempo que se reivindican “la dignidad y el valor del servicio público” (Denhart y Denhart 2011). Se inunda de valores políticos a dicha gestión, al entender que esta última debe tener por objetivo la satisfacción del interés general, al tiempo que debe orientar sus actuaciones bajo principios de transparencia, *accountability* y responsabilidad hacia la ciudadanía, propietaria última de lo público.

Actuar teniendo presente estos principios, tiene importantes implicaciones a nivel práctico, por ello han surgido y siguen surgiendo diferentes propuestas metodológicas que pretenden dotar a las administraciones públicas de aquellos instrumentos que les permitan no sólo mantener informados a los ciudadanos sino también rendir cuentas de sus acciones (Lagares, Pereira y Jaráiz, 2015; Rivera, Pereira y Jaráiz, 2015). Propuestas que entienden que la evaluación de los servicios públicos y por tanto también su prestación o cobertura, debe estar ligada en mayor medida a los ciudadanos y no tanto a los funcionarios públicos; porque el servicio no debe ser definido por el propio servicio, sino por sus beneficiarios, los ciudadanos. Por ello, compartimos la convicción de que “sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible” (Subirats, 2001: 41).

5. Referencias bibliográficas

- ABERBACH, J. y CHRISTENSEN, T. (2005). “Citizens and consumers. And NPM dilemma”. *Public Management Review*, 7 (2), 225-45. DOI: 10.1080/14719030500091319.
- ALFORD, J. Y HUGHES, O. (2008). “Public value pragmatism as the next phase of public management”. *American Review of Public Administration*, 36 (2), 130-48. DOI: 10.1177/0275074008314203.

- ANDREWS, M. (2003). "New Public Management and democratic participation: complementary or competing reforms?. A South African Study". *Internacional Journal of Public Administration*, 26 (8-9), 991-1015. DOI: 10.1081/PAD-120019357.
- ARENILLA, M. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. A Coruña: Netbiblo.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BOX, R. (1998). *Citizen governance*. Thousand Oaks: Sage.
- BOX, R.C., MARSHALL, G.S., REED, B.J. y REED, CH.M. (2001). "New Public Management and substantive democracy". *Public Adminsitration Review*, 61 (5), 608-19. DOI:10.1111/0033-3352.00131.
- BUMGARNER, J. y NEWSWANDER, CH. (2009). "The irony of NPM: the inevitable extension of the role of the american state". *American Review of Public Administration*, 39 (2), 189-207. DOI:10.1177/0275074008315372.
- CARROLL, J. y LYNN, D. (1996). "The future of federal reinvention: congressional perspectives". *Public Adminsitration Review*, 56 (3), 299-304.
- CAULFIELD, J. y LARSEN, H. O. (2002). *Local government at the millenium*. Opladen: Leske+Budrich.
- CHRISTENSEN, T. Y LAEGRID, P. (2002). "New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens". *The Journal of Political Philosophy*, 10 (3), 267-95. DOI: 10.1111/1467-9760.00153.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2008). "Democracia participativa en el nivel local; debates y experiencias en Europa". *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, 247-83.
- COOPER, T. (1991). *An ethic of citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- DAHL, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos (Segunda ed.)*. Barcelona: Paidós.
- DAHL, R. (1947). "The Science of Public Administration". *Public Administration Review*, 7, 1-11. DOI: 10.2307/972349.
- DAHRENDORF, R. (2008). *En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós .
- DeLEON, L. y DeLEON, P. (2002). "The democratic ethos and public management". *Administration and Society*, 34 (2), 229-50. DOI:10.1177/0095399702034002005.
- DeLEON, L. Y DENHARDT, R B. (2000). "The political theory of reinvention". *Public Administration Review*, 60 (2), 89-97. DOI: 10.1111/0033-3352.00068.
- DENHARDT, R. B. (1993). *Theories of public organization* (2nd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2000a). “The new public service: serving rather than steering”. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-59. DOI: 10.1111/0033-3352.00117.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2000b). *Theories of public organization. 3rd Ed.* For Worth, TX: Harcourt Brace.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2001). “The new public service, putting democracy first”. *National Civic Review*, 90 (4), 391-400. DOI:10.1002/ncr.90410.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2003a). *The new public service: serving rather than steering.* Armonk N.Y.: M.E. Sharpe.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2003b). “The New Public Service: an approach to reform”. *International Review of Public Administration*, 8(1): 3-10. DOI: 10.1080/12294659.2003.10805013.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2011). *The new public service: serving rather than steering (3rd Ed.)*. Armonk N.Y.: M.E. Sharpe.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V. (2013). *Public administration: an action orientation (7th Ed.)*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- DENHARDT, R. Y J. E. GRAY. (1998). “Targeting Community Development in Orange County, Florida”. *National Civic Review*, 87 (3), 227-35. DOI: 10.1002/ncr.87304.
- DENT, M.; CHANDLER, J. y BARRY, J. (2004). *Questioning the New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- DIMOCK, M. (1936). “Criteria and Objectives of Public Administration” en J. W. GAUS, *The frontiers of public administration*. Chicago: University of Chicago Press.
- DREYFUS, F. (1999). “What kind of a citizen for what kind of state” en L. Rouban, *Citizens and the new governance*. Amsterdam: IOS/IIAS Press.
- FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. Y PETTIGREW, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- FOUNTAIN, J. (2001). “Paradoxes of public sector customer services”. *Governance*, 14 (1), 55-73. DOI:10.1111/0952-1815.00151.
- FOX, C. (1996). “Reinventing government as postmodern symbolic politics”. *Public Administration Review*, 56 (3), 256-61.
- FREDERICKSON, H. (1996). “Comparing the reinventing government movement with the New Public Administration”. *Public Administration Review*, 56 (3), 263-69. DOI: 10.2307/976450.
- HARTLEY, J., DONALDSON, C., SKELCHER, Ch. y WALLACE, M. (2008). *Managing to improve public services*. UK: Cambridge University Press.

- HOOD, C. (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69: 3-19. DOI: 1111/j.1467-9299.1991.tb.00779x.
- IRVIN, R.A. y STANSBURY, J. (2004). "Citizen participation in decision making: is it worth the effort?". *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.
- JARÁIZ, E. (2011). *La gestión sanitaria orientada al ciudadano: factores explicativos de la satisfacción ciudadana en la sanidad gallega*. Dir. José M. Rivera Otero. Santiago de Compostela.
- KETTL, D. (1998). *Reinventing government: a fifth-year report card*. Washington, DC: Brookings Institute.
- KICKERT, W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american managerialism". *Public Administration*, 75 (4): 731-52. DOI: 10.1111/1467-9299.00084.
- KING, CH. S. y STIVERS, C. (1998). *Government is Us: public administration in an Anti-government era*. Thousand Oaks: Sage.
- KING, CH. S. y ZANETTI, L. (2005). *Transformational public service*. Armonk: M.E. Sharpe.
- KING, CH. S.; FELTEY, K.M. y O'NEILL, B. (1998). "The question of participation: toward authentic public participation in public administration". *Public Administration Review*, 58 (4), 317-26. DOI:10.2307/977561.
- LAGARES, N. PEREIRA, M. y JARÁIZ, E. (2015). "El Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13, 6-20.
- LEVY, R. (2010). "New Public Management: end of an era?" *Pubic Policy and Administration*, 25 (2), 234-40. DOI: 10.1177/095207670935152.
- LIGHT, P. (1999a). *The new public service*. Washington, DC: Brookings Institution.
- LIGHT, P. (1999b). *The true size of government*. Washington, DC: Brookings Institution.
- LYNN, L. E. (1996). *Public Management as art, science and profession*. Chatham: Chatham House.
- LYNN, L. (2006). *Public management: old and new*. New York: Routledge.
- MCCABE, B. y VINZANT, J. (1999). "Governance lessons; the case of Charter Schools". *Administration and Society*, 31 (3), 361-77. DOI: 10.1177/00953999922019175.
- McLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. Y FERLIE, E. Eds. (2002). *The New Public Management: current trends and future prospects*. London: Routledge.
- MEIER, K. J. y O'TOOLE, L.J. (2009). "The proverbs of New Public Management". *American Review of Public Administration*, 39 (1), 4-22. DOI:10.1177/027507408326312.

- MOSHER, F. (1982). *Democracy and the public service* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- MULGAN, R. (2000). "Comparing Accountability in the public and private sectors". *Australian Journal of Public Administration*, 1 (59), 87-98. DOI: 10.1111/1467-8500.00142.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001). *La Nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall, D.L.
- OSBORNE, D. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PRATS I CATALÀ, J.(2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PEREIRA, M. (2013). *Modelos de construcción de indicadores para la evaluación de los servicios públicos: definición y funcionamiento del Índice de Cobertura de Servicios*. Dir. José M. Rivera Otero. Santiago de Compostela.
- PERRY, J.L. (2007). "Democracy and the New Public Service". *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 3-16. DOI: 10.1177/0275074006296091.
- PETERS, B. G. y SAVOIE, D. (1996). "Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum". *Public Administration Review*, 56 (3), 281-89.
- PETERS, B.G. y PIERRE, J. (2000). "Citizen versus New Public Manager: the problem of mutual empowerment". *Administration and Society*, 32 (1), 9-28. DOI: 10.1177/00953990022019335.
- PIERRE, J. (1995). "The marketization of the state: citizens, consumers and the emergence of the public market" en B. G. PETERS y D.J. SAVOIE, *Governance in Changing Environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- POLLIT, C. (2007). "The New Public Management: an overview of its current status". *Administrative Management Public*, 8, 110-115.
- POLLIT, C. (1990). *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*. London: Basil Blackwell.
- POLLIT, CH. y BOUCKAERT, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (Segunda ed.). Oxford: Oxford University Press.
- POLLIT, CH. y HARRISON, S. (1992). *Handbook of public services management*. Oxford: Blackwell.
- PRATCHETT, L. (1999). "New fashions in public participation; towards greater democracy?". *Parliamentary Affairs*, 52 (4), 616-33. DOI: 10.1093/pa/52.4.616.

- RAMIÓ, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- RIVERA, J.M., PEREIRA, M. y JARÁIZ, E. (2015). "El Índice de Cobertura de Servicios (ICS) como instrumento de gestión: su utilización en el proceso de construcción de Cuadros de Mando Integrales". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2 (1), 9-27.
- ROMÁN MASEDO, L. (2012). "Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano cliente". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11 (1), 81-103.
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- ROTH, R. (2001). "Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftlich es Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts" en E. SCHÖTER, *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske+Budrich. DOI: 10.1007/978-3-663-09926-0_8.
- ROUBAN, L. (1999). "Introduction" en L. ROUBAN, *Citizens and the New Governance*. Amsterdam: IOS/IIAS Press.
- RYAN, N. (2001). "Reconstructing Citizens as Consumers: implications for new modes of governance". *Australian Journal of Public Administration*, 60 (3), 104-09. DOI: 10.1111/1467-8500.00229.
- SCHACHTER, H. (1997). *Reinventing government or reinventing ourselves*. Albany: State University of New York Press.
- STIVERS, C. (1994a). "Citizenship ethics in public administration" en T. COOPER, *Handbook of administrative ethics*. New York: Marcel Dekker.
- STIVERS, C. (1994b). "The listening bureaucrat". *Public Administration Review*, 54 (4), 364-69.
- SUBIRATS, J. (2001). "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en J. FONT, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- TERRY, L. (1998). "Administrative leadership, neo-managerialism, and the Public Management Movement". *Public Administration Review*, 58 (3), 194-200. DOI: 10.2307/976559.
- TERRY, L. (1993). "Why should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy". *Public Administration Review*, 53 (4), 393-95. DOI: 10.2307/977153.
- THOMAS, J. (1995). *Public participation in public decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.

- VIGODA, E. (2003a). "Performance and Democracy in the Public Sector:exploring some missing links in the study of administration and society (Part A-Administrative performance, trust in governance, and social equality)". *International Journal of Public Administration*, 6 (8-9), 1-8. DOI: 10.1081/PAD-120019351.
- VIGODA, E. (2003b). "Performance and Democracy in the Public Sector:exploring some missing links in the study of administration and society (Part B-Administrative performance, citizen's participation, and community involvement)". *International Journal of Public Administration*, 26 (8-9), 1-5. DOI: 10.1081/PAD-120019356.
- VIGODA, E. Y GOLEMBIEWSKI, R.T. (2001). "Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: a theoretical framework and challenge for governance". *The American Review of Public Administration*, 31, 273-95. DOI: 10.1177/02750740122064956.
- VRIES, M. (2000). "La bureaucratisation de la participation". *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66 (2), 385-412.
- WALDO, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.

