

Una revisión del modelo del Nuevo Servicio Público con gestión del conocimiento e inteligencia cultural

A review of the New Public Service
model with knowledge management and
cultural intelligence

 **Cristiano De Angelis**

Es investigador independiente en Skema Business School, Francia.

Autor de varios libros y profesor universitario.

Correo electrónico: cristianodeangelis@proton.me.

**Cómo citar este artículo en
APA:** De Angelis, C. (2024). Una
revisión del modelo del Nuevo
Servicio Público con gestión
del conocimiento e inteligencia
cultural. *Analecta Política*,
14(27), 1-21.
doi: <https://doi.org/10.18566/apolit.v14n27.a02>

Fecha de recepción:
10.08.2024

Fecha de aceptación:
31.10.2024

Resumen

Después de la pandemia y el inicio de las guerras, la crisis económica está demostrando la importancia de la integración de la sociedad en la relación entre Estado y mercado para mejorar la acción gubernamental. Para superar la crisis, es preciso entender que la efectividad de las políticas públicas depende de una gobernanza compartida, a partir de la creación de una cultura de reparto de conocimientos y soluciones con la sociedad, el sector privado, el tercer sector, la academia, los organismos internacionales, y con los países ya evolucionados y desarrollados. Además de una revisión de la literatura sobre la corrupción, la participación popular, la gestión del conocimiento y la inteligencia cultural, el trabajo presenta el modelo del Nuevo Servicio Público (NSP) como base para un modelo de participación popular cualificada para reducir la corrupción, provocada, según varios investigadores, por el actual modelo de Nueva Gestión Pública (NGP). Este modelo muestra que el conocimiento y las soluciones compartidas con la sociedad, y con otros países, tienen el potencial de cambiar la cultura nacional, con el fin de reducir la corrupción y mejorar la efectividad de los proyectos de la administración pública.

Palabras clave: Corrupción, Inteligencia cultural, Gobernanza compartida, Cambio cultural, Participación popular.

Abstract

After the pandemic and the onset of wars, the economic crisis underscores the importance of integrating society into the relationship between state and market to enhance government action. To overcome this crisis, it is essential to understand that the effectiveness of public policies relies on shared governance, starting from the creation of a culture of knowledge and solution sharing with society, the private sector, the third sector, academia, international organizations, and evolved and developed countries. This paper not only reviews the literature on corruption, popular participation, knowledge management, and cultural intelligence but also presents the New Public Service (NPS) model as a foundation for a qualified popular participation model to reduce corruption, which several researchers attribute to the current New Public Management (NPM) model. This model illustrates that shared knowledge and solutions with society and other countries have the potential to transform national culture, thereby reducing corruption and enhancing the effectiveness of public administration projects.

Keywords: Corruption, Cultural Intelligence, Shared Governance, Cultural Change, Popular Participation.

Introducción

La emergencia de la reforma de la administración pública, a través de la consideración de la participación popular, se basa en los altos niveles de corrupción y la poca efectividad de varios proyectos públicos en Brasil, particularmente aquellos que impactan a la propia sociedad, además de, por supuesto, la crisis económica post-Covid-19 y el inicio de las guerras que impactaron a todos los países.

El actual modelo inglés, New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP), demostró ser inefectivo a la hora de imitar al sector privado, buscando más competencia que colaboración. Surge entonces el modelo americano de Denhard y Denhard (2003), el Nuevo Servicio Público (NSP), que se conoce como modelo participativo, ya que muestra la importancia del conocimiento colectivo en la acción gubernamental.

Luego, este trabajo revisa la literatura sobre los modelos de administración pública y propone la gestión del conocimiento y la inteligencia cultural como herramientas para el cambio de NGP a NSP.

La obra se divide en cuatro secciones. La primera muestra la transición del modelo burocrático al modelo NGP, la segunda muestra la transición de NGP a NSP, la tercera presenta la metodología del estudio y la cuarta, a su vez, utiliza la inteligencia cultural y la gestión del conocimiento para un modelo de participación popular (NSP).

El modelo de la NGP: el aislamiento del conocimiento

De acuerdo con las investigaciones existentes sobre administración pública, los modelos más comunes de la gestión pública son: el modelo burocrático, la NGP y el modelo participativo (sobre la base de redes de colaboración). Cada uno de estos modelos tiene validez en diferentes contextos económicos, sociales y políticos (De Angelis, 2013).

La burocracia surgió como el modelo de gestión básica para la mayoría de las organizaciones del siglo xx, que coincidió con las diversas necesidades de las empresas en la era industrial. Las normas uniformes, las rutinas y las definiciones de

regulación de cada una de las actividades laborales se tornaron previsible y, por lo tanto, redujeron los efectos de las influencias externas a la organización y crearon un falso aumento de la confianza en el Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992).

Osborne y Gaebler (1992), partiendo de las enseñanzas de Max Weber, describen los Gobiernos tradicionales-burocráticos como

El tipo que se ha desarrollado durante la era industrial, con sus burocracias lentas y centralizadas, su preocupación por las normas y reglamentos, y sus cadenas de mando jerárquico. Estos gobiernos son ampliamente percibidos como “despilfarradores, ineficientes y demasiado lentos para cambiar de acuerdo a las necesidades”.

El modelo burocrático apareció para proporcionar más seguridad, debido a una cultura de desconfianza con respecto a la naturaleza humana. Entonces, el modelo burocrático se basó en la sobrevaloración de los medios para alcanzar los resultados, la inflexibilidad, el corporativismo, la excesiva concentración de las decisiones y el formalismo, limitando la generación de prácticas innovadoras.

Los impulsores del modelo NPM, conocido en América Latina como el modelo de la NGP, creen que el modelo burocrático weberiano (1948) es rígido y se encuentra asociado con las burocracias lentas, costosas e ineficientes, y que no responden a sus usuarios (Larbi, 1999).

La reforma a través del modelo de la NGP tuvo como objetivo principal combatir la crisis de resultados, caracterizada por la mala calidad en la prestación de servicios públicos. Es por ello por lo que la reforma de la administración pública fue impulsada principalmente por los valores de la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Según Stewart y Walsh (1992), el modelo burocrático tradicional de organización y prestación de los servicios públicos, con base en los principios de jerarquía, centralización, control directo burocrático y autosuficiencia, al parecer se ha ido sustituyendo por una gestión de los servicios públicos basada en el mercado. Desde la percepción de la importancia de generar una mayor competitividad y eficiencia, el modelo burocrático tradicional fue sustituido por el modelo de gestión basado en las prácticas empresariales.

De Angelis (2015) explica el origen del modelo de la NGP y sus elementos principales:

En la década de 1980, en Inglaterra, surgió una nueva filosofía de gestión para la modernización del sector público llamado New Public Management - NPM. La NPM (NGP) tiene los siguientes elementos principales: competencia, normas de funcionamiento, monitorio, resultados de medición, la flexibilidad, el énfasis en los resultados y la orientación al cliente.

El modelo de la NGP está anclado en la teoría de selección racional y en la teoría del agente-principal, cuyos principios se basan en las motivaciones individuales para tomar decisiones racionales. Sin embargo, la eficacia y la ética de la administración pública dependen de la conducta de los burócratas, que no siempre es controlada ni supervisada (Hinson et al., 2022).

En las dos últimas décadas muchas jurisdicciones y agencias gubernamentales hicieron esfuerzos para aumentar la productividad y encontrar mecanismos de prestación de servicios alternativos basados en supuestos y perspectivas de la teoría de la elección pública (*public choice*).

Sobre la base de esta teoría, los gestores públicos se han centrado en la rendición de cuentas y el alto rendimiento. Además, han tratado de reestructurar los organismos burocráticos, redefinir las misiones de la organización, optimizar los procesos y descentralizar la toma de decisiones. Todo a favor de la confianza en el mercado y sus métodos e ideas en el lenguaje del racionalismo económico.

Como tal, el modelo de la NGP está claramente relacionado con el movimiento de la *public choice*, cuyo principio central es que “toda conducta humana está dominada por el interés propio”. En el modelo de la NGP la administración pública debe gestionarse como una empresa, con el argumento de que el Gobierno no solo debe adoptar las técnicas de gestión empresarial, sino también utilizar ciertos valores empresariales como la eficiencia y racionalidad, en detrimento de la comunidad y la efectividad.

El programa de la *public choice* representa un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado (Toboso, 1992).

La principal consecuencia de la aplicación de la teoría de la elección pública en la administración pública fue la disminución en el tamaño del aparato estatal a través de la privatización, que se dio en gran medida en los primeros años de la reforma.

Pereira (1998) enumera los objetivos de la NGP de los países desarrollados:

1. La descentralización de la perspectiva política, la transferencia de recursos y responsabilidades a los niveles políticos regionales y locales.
2. La descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad a los funcionarios públicos que se convirtieron en gestores cada vez más autónomos.
3. Las organizaciones con pocos niveles jerárquicos.
4. Las organizaciones flexibles en lugar de unitarias, monolíticas, en las que la multiplicidad de ideas se lleva a cabo.
5. Asunción de confianza limitada y no la desconfianza total.
6. La definición de los objetivos a alcanzar por las unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño en lo posible cuantitativos, los cuales serán el centro del acuerdo de gestión entre el ministro y el jefe del órgano que se transforma en la agencia.
7. El control de los resultados *a posteriori*.
8. La administración bajo un enfoque de servicio al cliente.

Es entonces evidente que el modelo de la NGP se basa en la eficiencia, los indicadores cuantitativos, los resultados del control *a posteriori* y los servicios al cliente. La NGP se centró tanto en la eficiencia (costo-beneficio), como en la eficacia (medición de resultados *a posteriori*), dejando de lado la efectividad, que es la que mide el resultado desde el punto de vista del público objetivo de la acción pública (*ex-ante* y *ex-post*).

Diniz (2000) señala que el diseño institucional originado por la nueva administración pública (NGP) ha aumentado el aislamiento de los tomadores de decisiones, fomentando prácticas personalistas. La alta concentración de conocimiento en la cúpula del Gobierno tiene como principal objetivo mantener altos niveles de corrupción sin ser descubierto.

De Angelis (2015) destaca las principales críticas a la NGP:

Los críticos también argumentan que el NGP ha llevado a la caída de las normas éticas en la vida pública con el aumento de la incidencia de los intereses en conflicto, el favoritismo y la codicia (Larbi, 1999) y que las diferencias entre los sectores público y privado son tan grandes que las prácticas no pueden ser transferidas correctamente (Boston et al., 1996).

En particular, según Wijewardena, & Samaratunge (2014), en los países que no tienen un modelo burocrático establecido la privatización (característica de la NGP) se ha convertido en una popular fuente de ingresos de la corrupción y el clientelismo.

El concepto de clientelismo, tal como se entiende aquí, se configura mediante relaciones de intercambio asimétricas, en las que dicho intercambio se caracteriza a través de intercambios políticos (Sposito Malvestio, 2015).

La cuestión de la moral y la ética en el modelo de la NGP queda entonces comprometida. El lector se preguntará: ¿cómo puede la “orientación al cliente” de la NGP resultar en la “disminución de los estándares éticos”, “el favoritismo” y “la codicia”?

Es importante señalar aquí que tanto el sector privado como el Estado se centran en el cliente, en la búsqueda de ventajas. En la NGP no hay un tipo de relación ganar-ganar entre el Estado y la sociedad en la búsqueda de algo más que minimizar los costos (eficiencia) y aumentar la recaudación. La relación entre el Estado y el mercado posee una baja responsabilidad social, por lo que conduce a la consiguiente disminución de las normas éticas, el favoritismo y la codicia.

Mientras la administración burocrática se caracteriza por prácticas centralizadas y autoritarias, la gestión empresarial de la NGP cree en una racionalidad absoluta de la visión neoliberal.

La reforma del Estado debe entenderse en el contexto de la redefinición del papel del Estado, que ya no es el responsable directo del desarrollo económico y social por medio de la producción de bienes y servicios para fortalecer el papel de promotor y regulador de este desarrollo. Se trata del fortalecimiento de las funciones de regulación y coordinación del Estado, junto con una progresiva descentralización vertical hasta los niveles municipales de las funciones ejecutivas, en el ámbito de prestación de servicios sociales y de infraestructura.

Es importante señalar que, debido a los problemas culturales y políticos, especialmente causados por la desconfianza en la naturaleza del servidor público y la voluntad de los políticos para controlar las acciones de la administración pública, la descentralización no se produjo de la forma esperada ni desde el punto de vista político, ni desde el administrativo. Por otra parte, el control de los resultados, *a posteriori*, llevó a la creación de programas y acciones innecesarias o duplicadas.

En Nueva Zelanda, los más altos funcionarios de la administración pública son contratados a través de contratos por desempeño para administrar organismos cuya labor se mide por los contratos de servicios realizados y la supervisión de los gastos en todo el sistema. Así, se les empezó a pagar en función de su rendimiento y los que no alcanzaron los objetivos podían ser despedidos. La idea es que el Estado, siendo monopolio, es inherentemente ineficiente; tiende a crecer y por todo esto tiene un mal desempeño.

Dagnino (2004) explica la falta de participación social en las políticas públicas en la NGP:

En el NGP, el significado político crucial de la participación se redefine radicalmente y se reduce a la gestión. El espíritu empresarial hace hincapié en el ámbito de la administración pública y en el ámbito de la gestión del Estado. Este significado viene a oponerse al contenido propiamente político de la participación como concebido dentro del proyecto participativo, marcado por el objetivo de “compartir efectivamente el poder” entre el Estado y la sociedad civil a través del ejercicio de la resolución dentro de los nuevos espacios públicos.

El aumento de la discrecionalidad en la toma de decisiones, como una forma de reducir la burocracia y el gasto, ocurrió sin la formación adecuada de los gerentes, quienes siguen siendo jefes-burócratas en vez de convertirse en líderes colaborativos. El gerente es el “hombre económico y eficiente” que evita los conflictos, los riesgos y las innovaciones, es decir, que mata el cambio.

El líder es “humanizado y efectivo” en el logro de objetivos en entornos colaborativos y orientados a un propósito, la autonomía, el dominio, la iniciativa, la misión y visión del mundo, en lugar de la extrema concentración y los procedimientos y normas. Por otra parte, la estructura y la dinámica del aparato del Estado posterior a la reforma no han mostrado hasta hoy, de forma clara y completa, los canales que permitan la infiltración de las demandas populares.

La Tabla 1 presenta los tipos de gobernanza y sus características, tanto cuando funcionan bien como cuando no.

Tabla 1. Tipos de gobernanza y sus características.

| Tipos de gobernanza | Jerárquica (modelo burocrático) | Mercados (NGP) | Network (modelo participativo) |
|---|--|--|---|
| Propósito | Seguir normas/reglas | Disminuir costes | Inclusión y participación |
| Enfoque | Regulador | Competitiva | Colaboración y coordinación |
| Características cuando funcionan bien | Efectividad técnica, <i>accountability</i> técnica (líneas claras de autoridad) | Eficiencia, <i>accountability</i> de mercado, aprendizaje con el sector privado, visión empresarial | Inclusión, <i>accountability</i> social, alta flexibilidad para solución de conflictos |
| Características cuando no funcionan bien | Rigidez e ineficiencia, aislamiento de la interferencia externa, concentración de decisiones | Pérdida de valores públicos, corrupción, concentración del conocimiento en la alta administración del Gobierno | Pérdida del enfoque, exceso de información, alta incertidumbre y complejidad, falta de credibilidad |

Fuente: Wart et al. (2012).

Una clara distinción entre los tres modelos en estudio es la forma como se define al ciudadano. En el modelo burocrático, el ciudadano es un usuario de los servicios públicos. En la retórica del modelo de la NGP, los ciudadanos son tratados como clientes cuyas necesidades deben ser satisfechas por el servicio público. En el modelo de la NGP, los ciudadanos son llamados *stakeholders*, con los cuales la esfera pública construye modelos horizontales de relacionamiento y coordinación.

El modelo de la NGP está orientado a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Sin embargo, la falta de eficiencia y eficacia coloca en jaque la relación entre Gobierno, administración pública y sociedad, una vez que, en la medida en que los proyectos gastan más de lo necesario (ineficiencia) y no alcanzan los objetivos y metas (ineficacia), la efectividad disminuye, es decir, el impacto medido por la propia sociedad.

La efectividad integra los tres pilares de la gestión del conocimiento (sistemas, procesos y personas) y los tres pilares de la inteligencia cultural (estrategia, previsión y acción), debido a que se concentra en la evaluación colectiva de la calidad del resultado y en la propia necesidad de ciertas acciones públicas.

La efectividad, lograda a través del conocimiento colectivo de la sociedad (modelo NSP), también ayuda a la eficiencia, ya que reduce costos al eliminar acciones innecesarias. Esto se detallará en el próximo apartado.

De la NGP para el NSP

Después del colapso del modelo burocrático y del modelo de la NGP, el sector público de los países desarrollados pasó por varios cambios tratando de adaptarse a un entorno cada vez más incierto, dinámico y complejo, a través de diferentes modelos de gestión (De Angelis, 2015). Según Christensen y Læg Reid (2007), los nuevos modelos se derivan de las diferentes tradiciones (o mezclas de tradiciones) adoptadas por los diferentes países, lo que puede influir significativamente en los saldos y flujos de conocimiento disponibles para la toma de decisiones.

La aparición de nuevos modelos de gobernanza basados en redes –como el *network government* (Goldsmith y Eggers, 2004), el *join-up government* (Bogdanor, 2005) y el *digital-era government* (Dunleavy et al., 2007)– ha promovido la participación ciudadana, a través de tecnologías que apoyan el intercambio de conocimientos. Sin embargo, a pesar de ello, la colaboración a través de redes ha generado eficiencia colectiva en forma de reducción de costos de transacción e innovación acelerada. No obstante, estas redes de gobernanza también produjeron una avalancha de información, lo que ha generado nuevas formas de incertidumbre y complejidad, resultando en una pérdida de enfoque y en la falta de resultados satisfactorios (Wart et al., 2012).

El cambio de modelo de la NGP, que concentra el conocimiento en los más altos niveles de la organización y favorece la corrupción y el favoritismo, hacia modelos participativos basados en redes aumenta la transparencia y la participación, pero transfiere y crea “conocimiento” sin límites. Sin embargo, estos modelos se construyen sin la integración de los tres pilares de la inteligencia: estrategia, previsión y acción.

Los Gobiernos tienen dificultades para alinear la estrategia y la planificación, predecir eventos y aplicar los conocimientos pertinentes para resolver problemas complejos. Esta falta de claridad sobre cómo actuar se debe a la débil base de conocimientos que poseen, así como a la dificultad de aprender de otros países y construir modelos de prevención y predicción.

El cambio del modelo de la NGP hacia el modelo basado en redes es demasiado lento y se soporta principalmente en la tecnología, lo que termina generando una avalancha de información, subestimación del capital humano, dificultad de utilizar el conocimiento, falta de resultados y pérdida de enfoque. De hecho, las organizaciones públicas pasan por una fase de “entusiasmo tecnológico”, además de los problemas conocidos que afectan directamente la gestión: síndrome

de la estabilidad, cultura de “el conocimiento es poder”, estilo de liderazgo de protección, que destruye la política de recompensa, promoción y evaluación de los funcionarios públicos, formación a través de cursos rápidos para adquirir conocimientos técnicos y repetitivos, selección a través de las pruebas de memoria, antigua legislación y crisis de confianza, que perjudica la transferencia y creación de conocimiento entre los organismos gubernamentales.

Hay una falsa idea de que organizar la información es similar a generar conocimiento y aplicarlo correctamente (inteligencia). Además, ser inteligente no implica simplemente minimizar costos y aumentar la producción en detrimento de la magnitud del impacto real y positivo de la acción gubernamental. Ser inteligente es actuar de manera democrática en la búsqueda de un resultado sostenible, medido por los propios beneficiarios (efectividad).

Denhardt y Denhardt (2003) argumentan que en el modelo del NSP los valores, como la eficiencia y la productividad, no pueden perderse, sino que deben situarse dentro de un contexto más amplio que incluya la democracia, la comunidad y el interés público. El interés público se alcanza de manera más efectiva a través de funcionarios públicos y ciudadanos comprometidos en realizar contribuciones significativas a la sociedad.

Las causas de este comportamiento están directamente relacionadas con la inteligencia espiritual (visión colectiva y macro), que es influida negativamente por una cultura de aprovechamiento a través de la construcción de relaciones de ganar-perder.

Necesitamos un sentido renovado de la comunidad y es el Gobierno quien puede desempeñar un papel importante y fundamental en esto, ya que facilita y apoya las relaciones entre los ciudadanos y sus comunidades. Por lo tanto, el eje pragmático de la reforma administrativa consiste en construir instituciones, tanto formales como informales, que fomenten comportamientos cooperativos entre los agentes.

Cambiar el enfoque de la eficiencia y productividad hacia la efectividad y la colaboración es fundamental para la transición del modelo de la NGP al modelo de NSP. Las diferencias básicas entre los dos modelos se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2. Diferencias entre el modelo de la NGP y el modelo NSP.

| Modelo NGP | Modelo NSP |
|--|---|
| Eficiencia (enfocado en la productividad y reducción de coste) | Efectividad (enfocado en las personas y en el impacto sostenible del resultado) |
| Visión unitaria de Estado | Visión macro colaborativa |
| Visión empresarial y competición | Coproducción del bien público |
| Administración pública neoliberal (ciudadano cliente) | Administración pública neosocial (ciudadano colaborador) |
| Hombre económico-racional | Hombre social-espiritual |
| Control basado en el cumplimiento de normas y procedimientos | Conocimiento, valores, supremacía del interés público |
| Gerencia (política de cargos) | Liderazgo compartido |

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en la Tabla 2, al transitar del modelo de la NGP al NSP, sustituimos competencia por colaboración y gerencia aislada por liderazgo compartido. Asimismo, pasamos de una visión unitaria y de corto plazo a una visión colectiva y de largo plazo, y de un enfoque soportado en la producción a otro soportado en las personas y en su contribución para lograr un resultado positivo, significativo y sostenible.

Es importante destacar que la idea no es sustituir el modelo de la NGP por el NSP, pero sí la complementación, debido a las herencias perversas del centro de atención en fundamentos del sector privado. Es perfectamente posible y deseable conciliar competición con colaboración, complementar la eficiencia (minimizar costes) con la efectividad (maximizar resultado) e integrar el hombre económico-racional con el hombre social-espiritual.

El modelo del NSP (Denhardt y Denhardt, 2003) busca esa evolución en la comprensión del concepto de administración pública. La definición de administración pública propuesta por Garson y Overman (1993) establece claramente la conexión entre el modelo de la NGP y el modelo NSP: administración pública es un campo de estudios interdisciplinar que captura las tensiones entre una orientación racional instrumental (vuelta para la ampliación de la eficacia y de la eficiencia), de un lado, y una orientación política (que considera las cuestiones de los valores y promueve el interés público), de otro.

La primera mitad de esta definición es justamente lo que buscan los modelos racionales-legales, el modelo burocrático y el modelo de la NGP. La segunda mitad, que considera las cuestiones de los valores y la promoción del interés público, es lo que busca el modelo NSP.

La racionalización de la sociedad se volvió un proceso en el cual las cuestiones de los valores humanos –libertad, justicia e igualdad, por ejemplo– dejan de tener importancia como criterio de juicio para la acción pública, siendo sustituidas por el cálculo específico de costos y beneficios, medios y fines (Denhardt, 2012). En oposición a la NGP, que busca operar organizaciones públicas de forma más eficiente sin pensar en la efectividad, el NSP busca llevar la teoría de la administración pública más allá de la acción racional, orientándola hacia perspectivas basadas en la fenomenología, en la teoría social crítica y en la teoría posmoderna.

Denhardt (2012) sugiere que la vida en el mundo posmoderno debe hacer cada vez más evidente la dependencia entre ciudadanos y administradores, lo que impulsa un diálogo público de mejor nivel, orientado a construir una burocracia pública para el desarrollo de una conciencia de legitimidad en el campo de la administración pública.

Denhardt y Denhardt (2007) describieron el NSP como una alternativa a la vieja administración pública (modelo burocrático) y a la NGP. Para estos autores, la NGP, aunque hizo importantes contribuciones cuando se comparó con la antigua administración pública burocrática, terminó siendo percibida como sinónimo de burocracia, jerarquía y control. A pesar de esto, la NGP va a ganar siempre.

Pero, al comparar el NSP con la NGP, el primero es claramente más consistente con los fundamentos básicos de la democracia, vislumbrando un servicio público totalmente integrado al discurso del ciudadano y el interés público. Conforme se ha discutido, la mayor consistencia del NSP al sistema democrático, donde el número de actores en torno a las decisiones de Estado es muy grande, no descarta la necesidad de los elementos traídos por la NGP, como la competitividad y eficiencia, especialmente en los momentos de crisis que estamos viviendo.

En el NSP, tanto los ciudadanos como los agentes públicos van más allá del interés propio, enfocándose en el interés del público general, adoptando una visión más amplia y perspectiva de largo plazo. Eso requiere un conocimiento de relaciones públicas, un sentimiento de pertenencia a una comunidad, una preocupación para con todo y un vínculo moral con la comunidad cuyo destino está en juego.

En el NSP, si las fundaciones comunitarias se asocian con el Gobierno para resolver los grandes desafíos globales, conectando a personas comprometidas con causas relevantes, planeando colaborativamente la revitalización económica y creando un cambio cultural en la comunidad sin ninguna visión ideológica sesgada, la democracia se fortalecerá.

Según Denhardt y Denhardt (2003), hay dos temas que fundamentan el NSP:

1) promover la dignidad y el valor del servicio público y, 2) reafirmar los valores de la democracia, la ciudadanía y el interés público.

Las personas deberían ser atraídas al servicio público no por la estabilidad o los buenos salarios, sino por los nuevos valores que este representa, a partir del cambio cultural generado a través del proceso de humanización y la gobernanza compartida. Son estos valores –servir a los otros, hacer el mundo mejor y más seguro, y hacer funcionar la democracia– los que mejor traducen el sentido de ser un ciudadano o un funcionario público al servicio de la comunidad.

El proceso de cambio de la cultura nacional abarca:

1. Estudiar las similitudes y diferencias entre culturas.
2. Gestionar y dirigir el proceso de vivencia de las diferencias culturales, no solo dentro del propio país, a partir de una comprensión del proceso de colonización, sino también fuera del país, a través de viajes de investigación, intercambios e investigaciones.
3. Sintetizar la comprensión de las variaciones subculturales dentro de las culturas, destacando tanto los puntos positivos como los negativos.
4. Permitir que inmensas diferencias culturales coexistan dentro de una misma cultura.
5. Aplicar valores, comportamientos, supuestos e incluso creencias de otras culturas en la vida cotidiana de un país, ya sea por el deseo de experimentar o debido a malos resultados obtenidos al seguir ciertos preceptos culturales en el país.
6. Dividir y clasificar las culturas nacionales globalizadas en culturas medias en lugar de subculturas.

Gerhart y Fang (2005) destacan que las diferencias culturales dan lugar intrínsecamente a similitudes culturales, porque las culturas aprenden unas de otras a través de experiencias compartidas y entornos creados, a menudo a través del proceso mismo de experimentar diferencias culturales.

El lector puede pensar que se trata de un idealismo inalcanzable frente a la naturaleza humana. Pero es preciso entender que los países latinoamericanos enfrentarán crisis cada vez más profundas y lentas si las personas no cambian sus valores y creencias invirtiendo en el bienestar de la comunidad, lo que directamente impactará en el bienestar individual al reducir la violencia y mejorar la economía.

La importancia de investigar el Estado de derecho está en la necesidad de dar un salto evolutivo más efectivo, que sea más ciudadano, de carácter social, democrático y principalmente participativo. El NSP presupone la coproducción del bien público partiendo de una comprensión del individuo como ciudadano, una noción colectiva y compartida del interés público y un liderazgo basado en valores que facilite a los ciudadanos articular y satisfacer sus intereses compartidos.

Denhardt y Denhardt (2003) destacan que el modelo del NSP crea “instrumentos de colaboración y un modelo más transparente e integrador de Estado que sirve como un vehículo al alcance de intereses colectivos”. Tratándose de cuestiones más prácticas, el nuevo modelo pone a disposición plataformas organizacionales que facilitan el logro de objetivos públicos, promoviendo la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas mediante mecanismos de democracia deliberativa y redes de políticas públicas.

El modelo NSP por sí solo no resuelve el problema de captación y aplicación del conocimiento colectivo, porque es simplemente un orientador para la creación de plataformas y otros mecanismos para la participación popular.

Es preciso un plan integrado de prácticas de gestión del conocimiento (organizan, transfieren y crean conocimiento colectivo) con prácticas de inteligencia organizacional (analizan, interpretan y aplican el conocimiento colectivo). No obstante, las personas solo adoptarán estas prácticas después de pasar por un proceso de humanización a través de una gobernanza compartida que impulse el desarrollo e integración de las inteligencias racional, cultural, emocional y espiritual.

Metodología

Como artículo de reflexión, este trabajo utiliza la metodología de revisión de literatura. Según Snyder (2019), la revisión de la literatura como método de investigación es más relevante que nunca. Las revisiones de la literatura tradicional a menudo carecen de minuciosidad y rigor, y se realizan *ad hoc*, en lugar de seguir una metodología específica.

En el artículo se argumentará que, a través de la revisión de la literatura como método, es posible realizar contribuciones teóricas y prácticas. Se avanzará en la clarificación de qué constituye una revisión de la literatura, cómo puede ser utilizada y qué criterios se deben aplicar para evaluarla.

Inteligencia cultural y gestión del conocimiento para un modelo de participación popular (NSP)

El cambio del modelo de la NGP al del NSP depende de un cambio cultural y de la gestión del conocimiento (creación e intercambio de conocimiento) y la inteligencia cultural (análisis y aplicación de conocimientos relevantes).

Cómo se hacen las cosas y cómo se comportan y actúan las personas (cultura) influyen directamente en los objetivos, la misión, la visión, los procesos, las responsabilidades, el diseño, la comunicación, el aprendizaje, la tecnología, etc. La afirmación “la cultura come la estrategia en el desayuno”, atribuida a Peter Ducker, resalta la importancia de la cultura a la hora de proporcionar el contexto para la formulación e implementación de estrategias (Ireland et al., 2002; Farjoun, 2002).

La cultura también juega un papel importante en la creación de condiciones para el aprendizaje en entornos internos y externos. La inteligencia, por su parte, es conocimiento en acción y sus elementos son predicción, estrategia y acción (Rothberg y Erickson, 2004). La inteligencia cultural se refiere a un conjunto general de capacidades que resultan relevantes en situaciones de diversidad cultural (Ang et al., 2007). Esta forma de inteligencia tiene un fuerte impacto en los procesos de creación y aplicación del conocimiento, ya que al interactuar con otras culturas también se establecen conexiones con otras formas de pensar y actuar. Esto aumenta la capacidad para generar conocimiento relevante y aplicarlo de manera colectiva, facilitando una mayor integración en la nueva comunidad cuando surgen las primeras culturas. De esta forma, se superan las barreras existentes.

Grosch et al. (2023) encontraron que los individuos obtuvieron un alto nivel de inteligencia cultural a partir de experiencias interculturales, porque tomaron conciencia de las prácticas, normas, creencias, supuestos, tradiciones y valores de diferentes culturas. Las personas son conscientes de que la cultura puede influir

en su propio comportamiento y en el pensamiento de los demás, y son capaces de exhibir conductas, tanto verbales como no verbales, adecuadas en una variedad de contextos culturales.

Artículos recientes señalan los efectos positivos de la inteligencia cultural en las habilidades de los trabajadores expatriados (Morin y Talbot, 2023), los estilos de liderazgo en las organizaciones tecnológicas (Yalçinyiğit y Aktaş, 2023), la salud mental y la satisfacción de los empleados (Min et al., 2023), y en muchos otros temas importantes en el mundo del trabajo.

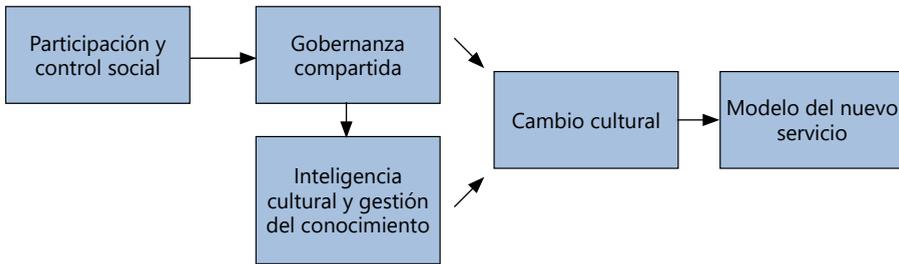
La inteligencia cultural proporciona la apertura, la motivación y la comprensión necesarias para una participación social de calidad. Además de la inteligencia cultural, es muy importante el uso de prácticas de gestión del conocimiento (creación de conocimiento).

Kanyundo et al. (2023) sostienen que el conocimiento se deriva de la información, entendida como datos procesados, y que en las universidades este conocimiento se genera a través de la investigación.

La gestión del conocimiento abarca todos los procesos en los que se movilizan los activos de conocimiento para crear valor para una organización (Kanyundo et al., 2023). Por ejemplo, Ndiege y Backhouse (2023) destacan el papel de la gestión del conocimiento gubernamental dentro de los Gobiernos locales en los países en desarrollo; Cajková et al. (2023) investigan la gestión del conocimiento como herramienta para aumentar la eficiencia en los Gobiernos municipales.

La participación y el control social son los principales elementos de un gobierno compartido entre Estado y sociedad, a fin de mejorar la efectividad de las políticas públicas y al mismo tiempo disminuir la corrupción. El gobierno compartido genera conocimiento relevante e inteligencia si hay interés del Estado en organizar, transferir y utilizar esa contribución. El conocimiento popular tiene el potencial de transformar los valores, creencias y suposiciones de los actores públicos, especialmente cuando se combina el aprendizaje con experiencias de otros países y culturas. El cambio cultural vía aprendizaje por colaboración y comparación reduce la corrupción, porque incentiva a las personas a trabajar colectivamente en función del bien común.

La Figura 1 presenta el modelo de participación popular y cambio cultural para la aplicación del NSP en la administración pública (PGCN).

Figura 1. El modelo PGCN.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo PGCN demuestra que una visión gubernamental más holística del mundo, a partir de la colaboración tanto interna como externa, genera una nueva conciencia en relación con la supremacía del interés público. El modelo PGCN promueve el cambio a partir de la responsabilidad social corporativa y la transformación del conocimiento y la experiencia, lo que potencialmente se traduce en inteligencia.

Conclusiones

Como una de las respuestas a la crisis del Estado, el espacio público pasa a identificarse más con la sociedad y menos con el propio Estado. Estamos evolucionando de Hobbes (soberanía del Estado) hacia Locke y Rosseau (soberanía popular). Gobernar con la sociedad, en vez de gobernar sobre ella, permite que el propio beneficiario contribuya con el desarrollo de la estrategia, planificación y gestión de diversos programas y proyectos, mejorando la calidad del gasto y la acción pública.

La participación ciudadana y el establecimiento de asociaciones ayudan, y mucho, a la transformación de la cultura de la desconfianza y corto plazo a una cultura de colaboración y largo plazo.

El Estado necesita percibir que la participación y el control social consideran las cuestiones de poder y de intereses divergentes en cualquier proyecto público. A partir de esta comprensión, el Estado debe abrirse al conocimiento de la sociedad y de otros países para superar la crisis de confianza y la crisis económica, las cuales han surgido como resultado de la política de aislamiento y del mantenimiento del *statu quo*.

El Estado no tiene conocimientos ni recursos suficientes para resolver los problemas contemporáneos, por eso necesita contar con la inteligencia de países del viejo mundo ya industrializados.

Conforme a lo discutido en este artículo, la crisis es una oportunidad para reevaluar creencias, valores, suposiciones y comportamientos en búsqueda de mejores resultados. El lado destructivo del funcionalismo generó crisis económicas, sociales y morales, y otras formas decurrentes de la madre de todas las crisis: la crisis de percepción. El modelo PGCN demostró que el intercambio de conocimientos entre el Estado y la sociedad, alimentado por el aprendizaje con otros países, puede cambiar el foco de la acción gubernamental, priorizando el interés público y mejorando la efectividad de las políticas públicas, lo que automáticamente reduce la corrupción.

Como sugerencia para futuros estudios, sería muy importante analizar cómo recoger y aplicar el conocimiento de la sociedad, especialmente en proyectos públicos cuyo público objetivo es la propia sociedad.

Referencias

- Ang, S, Van Dyne, L., Koh, Ch., Ng, K. Y., Templer, K. J., Tay, Ch. y Chandrasekhar, N. A. (2007). Cultural Intelligence: Its Measurement and Effects on Cultural Judgment and Decision Making, Cultural Adaptation, and Task Performance. *Management and Organization Review*, 3(3), 335-371.
- Bogdanor, V. (2005). Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution. *Annual Review of Political Science*, 8, 73-98. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104930>
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996) Public Management: the New Zealand model. Auckland: Oxford University Press
- Cajková, A., Jankelová, N. y Masár, D. (2023). Knowledge Management as a Tool for Increasing the Efficiency of Municipality Management in Slovakia. *Knowledge Management Research & Practice*, 21(2), 292-302. <https://doi.org/10.1080/14778238.2021.1895686>
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En D. Mato (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). FACES, Universidad Central de Venezuela.
- De Angelis, C. T. (2013). Models of Governance and the Importance of KM for Public Administration. *Journal of Knowledge Management Practice*, 14(2).
- De Angelis, C. T. (2015). A Emergência da Reforma do Estado Brasileiro: governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. *Planejamento E Políticas Públicas*, (45), 13-46.

- Denhardt, R. (2012). *Teorias da Administração Pública*. Cengage Learning. Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2003). *The New Public Service: An Approach to Reform*. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315289496>
- Diniz, E. (2000). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais. Brasil anos 90*. Editora FGV.
- Drucker, P. (1993). *Post-Capitalist Society*. Harper Business.
- Dunleavy, P., Margetts, H. Z., Bastow, S. y Tinkler, J. (2007). *Digital Era Governance. IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford University Press.
- Farjoun, M. (2002). Towards an Organic Perspective on Strategy. *Strategic Management Journal*, 23(7), 561-594.
- Frey, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, 1(1), 136-150.
- Garson, G. D. y Overman, E. S. (1983). *Public Management Research in the United States*. Praeger Publishers.
- Gerhart, Barry & Fang, Meiyu. (2005). National culture and human resource management: Assumptions and evidence. *International Journal of Human Resource Management - INT J HUM RESOUR MANAG.*
- Goldsmith, S. y Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
- Grosch, I., Boonen, J. y Hoefnagels, A. (2023). Cultural Intelligence and the Role of International Classroom Composition: Insights from Dutch Higher Education. *International Journal of Intercultural Relations*, 96, Article 101866.
- Hinson, R. E., Madichie, N., Adeola, O., Nyigmah Bawole, J., Adisa, I. y Asamoah, K. (2022). New Public Management in Africa: An Introduction. In R. E. Hinson, N. Madichie, O. Adeola, J. Nyigmah Bawole, I. Adisa y K. Asamoah (Eds.). *New Public Management in Africa. Palgrave Studies of Public Sector Management in Africa*. Palgrave Macmillan.
- Ireland, R. D., Hitt, M. A. y Vaidyanath, D. (2002). Alliance Management as a Source of Competitive Advantage. *Journal of Management*, 28, 413-446.
- Kanyundo, A., Chipeta, G. y Chawinga, W. (2023). An Analysis of Knowledge Management Practices at Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources, Malawi. *Social Sciences & Humanities Open*, 8(1), 100640. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100640>
- Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper No. 112, September. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/dp112.pdf>
- Min, H. (Kelly), Kim, H. J. y Agrusa, J. (2023). Serving Diverse Customers: The Impact of Cultural Intelligence on Employee Burnout, Engagement, and Job Satisfaction. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 47(3), 503-527.
- Morin, G. y Talbot, D. (2023). Cultural Intelligence of Expatriate Workers: A Systematic Review. *Management Review Quarterly*, 73, 413-454.
- Ndiege, J. R. A. y Backhouse, J. (2023). Knowledge Management in Local Governments in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 53(3), 450-466.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

- Pereira, L. C. B. (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95.
- Rothberg, H. N. y Erikson, G. S. (2004). *From Knowledge to Intelligence. Creating Competitive Advantage in the Next Economy*. Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Snyder, H. (2019). Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339.
- Sposito Malvestio, M. R. (2015). A cultura política do clientelismo: uma análise no brasil contemporâneo (1988-2010). *Dia-Logos: Revista Discente Da Pós-Graduação Em História*, 9, 117-124.
- Stewart, J. D. y Walsh, K. (1992). *Change in the Management of Public Services*. *Public Administration*, 70(4), 499-518.
- Toboso, F. (1992). Notas para el estudio de la elección pública. *Revista de Estudios Políticos*, (77), 321-332.
- Wart, M. V., Hondeghem, A., Bouckaert, G. y Ruebens, S. (2012). *Administrative Leadership in the Context of Governance*.
https://steunpuntbov.be/rapport/ruebens_2012_IRSPM_Leadership_20120411.pdf
- Wijewardena, Nilupama & Samaratunge, Ramanie & Härtel,. (2014). Creating Better Employees through Positive Leadership Behavior in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*. 37. 10.1080/01900692.2013.835320.
- Yalçinyiğit, S. y Aktaş, H. (2023). A Research on the Relationship of Social Intelligence and Cultural Intelligence with Leadership Styles. *Istanbul Business Research*, 52(1), 107-132.