

Interrelaciones históricas entre finanzas públicas, administración pública, gestión pública y burocracia: la transición en 1970 hacia economía pública, gobernanza, nueva y post nueva gestión pública y neo burocracia

Historical Interrelations Between Public Finance, Public Administration, Public Management, and Bureaucracy: The 1970 Transition Toward Public Economics, Governance, New and Post-New Public Management, and Neo-Bureaucracy

José Silva Ruiz¹

Recibido: 17/04/2026

Aceptado: 07/05/2026

Publicado: 01/06/2026

Cómo citar este artículo: Silva Ruiz, J. (2026). Interrelaciones históricas entre finanzas públicas, administración pública, gestión pública y burocracia: la transición en 1970 hacia economía pública, gobernanza, nueva y post nueva gestión pública y neo burocracia. *Revista de Economía Pública*, 1(2), e-1395.

Resumen

La administración pública como práctica y disciplina académica surge con el Estado moderno y las ciencias camerales en Europa central (Prusia), en los siglos XVII y XVIII. El término *cameral* se origina del vocablo alemán Kammer (cámara), refiriéndose al lugar donde se realizaban reuniones para administrar el recaudo y distribuir los recursos públicos entre los principados. Los estudios camerales incluían tres áreas de la *cameralística* para profesionalizar la recaudación de impuestos y organizar los recursos del Estado absoluto: 1) administración, lo que después fue llamado administración pública), 2) *Oeconomie* (pública —finanzas públicas— y privada), y 3) *Polizei* (política). Se consolida a finales del siglo XIX y principios del XX, buscando transformar el poder político en una estructura eficiente, técnica y orientada al bienestar de la sociedad. Las bases de la administración y la gestión pública contemporánea fueron generadas a finales del siglo XIX y comienzo del XX, principalmente por el académico y expresidente estadounidense Woodrow Wilson, el sociólogo alemán Max Weber y los ingenieros Frederick Taylor y Henri Fayol. Wilson, considerado el padre de la disciplina contemporánea, sentó las bases fundacionales con su ensayo *El estudio de la administración* (1887), donde propuso separar la política de la administración, buscando que el gobierno operara de forma eficiente, técnica y empresarial. Max Weber creó el modelo burocrático, estableciendo que el Estado debía funcionar bajo normas claras, jerarquías y meritocracia para garantizar la máxima racionalidad e imparcialidad. Taylor aportó los principios de la administración científica, buscando eliminar tiempos muertos y aplicar el método científico a las tareas operativas del aparato estatal. Fayol estructuró las fases fundamentales de la gestión (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar), que hoy conforman el ciclo de la política pública y el funcionamiento de las entidades estatales. Hacia la década de 1970, los términos iniciales se van a derivar en cinco nuevas etiquetas estrechamente interrelacionadas:

1

Revista de
Economía
Pública
Vol 1 N° 2
enero-junio
2026

Texto de reflexión



¹ Profesor titular Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, doctor en economía, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: josepsilvar@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7197-3684>.

la nueva gestión pública, la neo burocracia, la gerencia pública, la gobernanza y la economía pública (esta última incorpora a las finanzas públicas y a la economía del bienestar).

Palabras clave: cameralismo, capacidades, administración pública, Estado y gobierno, institucional y gobernanza.

Código Jel: H00, H83, Y30, Y80, Z00.

Abstract

Public administration as a practice and academic discipline emerged with the Modern State and Cameral Sciences in Central Europe (Prussia) during the 17th and 18th centuries. The term “cameral” originates from the German word “Kammer” (chamber), referring to the place where meetings were held to manage tax collection and distribute public resources among the principalities. “Cameral” studies included three areas of “Cameralistica” to professionalize tax collection and organize the resources of the Absolute State: 1) Administration (later called Public Administration), 2) “Oeconomie” (public finance and private finance), and 3) “Polizei” (policy). It consolidated at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries, seeking to transform political power into an efficient, technical structure oriented towards the well-being of society. The foundations of contemporary public administration and management were established in the late 19th and early 20th centuries, primarily by the academic and former US president Woodrow Wilson, the German sociologist Max Weber, and the engineers Frederick Taylor and Henri Fayol. Wilson, considered the father of the contemporary discipline, laid the groundwork with his essay *The Study of Administration* (1887), where he proposed separating politics from administration, seeking to ensure that the government operated efficiently, technically, and entrepreneurially. Max Weber created the bureaucratic model, establishing that the State should function under clear rules, hierarchies, and meritocracy to guarantee maximum rationality and impartiality. Taylor contributed the principles of scientific management, seeking to eliminate downtime and apply the scientific method to the operational tasks of the state apparatus. Fayol structured the fundamental phases of management (planning, organizing, directing, coordinating, and controlling), which today comprise the public policy cycle and the functioning of state entities. Around the 1970s, the initial terms would evolve into five new closely interrelated labels: new public management, neo-bureaucracy, public management, governance, and public economics (the latter incorporating public finance and welfare economics).

Keywords: Cameralism, Capabilities: Public Administration, State and Government, institutional and governance.

Introducción

La administración pública como práctica y disciplina académica surge y evoluciona con el cameralismo y las escuelas camerales en Prusia, y con sus escritores más reconocidos, como Von Justi (1717-1771) y Lorenz Von Stein (1815-1890), entre otros. Luego en Francia, con Charles Bonnin en 1808, durante la Primera República francesa que surge de la denominada *gloriosa revolución* de 1789 y en el imperio de Napoleón I (1789-1815). En Alemania (denominada así desde 1871), se consolida a comienzos del siglo xx con Max Weber (1922, *Economía y sociedad*: Tomo I, cap. III, “Los tipos de dominación”; Tomo II, cap. IX, “Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática”).

Los términos nueva gestión pública (NGP), post-NGP, gobernanza, post gobernanza y economía pública, son enfoques interrelacionados que han evolucionado desde los años setenta, con influencia en la forma como se gestionan los asuntos públicos, y sus interrelaciones reflejan cambios en las expectativas y necesidades del gobierno y de la administración pública.

La NGP aparece centrada en la eficiencia y la orientación a resultados, mientras la post-NGP surge como una respuesta crítica a las limitaciones de la primera, incorporando aspectos de equidad, participación y gestión integrada. La nueva gobernanza pública amplía estos enfoques, al promover una administración pública basada en la colaboración, la transparencia y la participación de múltiples actores. El nuevo campo de la economía pública incorpora y desplaza a las finanzas públicas, y básicamente ha eliminado a la economía del bienestar como campo independiente: mientras las finanzas públicas se habían constituido en una rama técnica, la economía pública estaba más incorporada a la economía, y era más analítica y teórica (Silva, 2025).

En la administración privada sus fundamentos disciplinares aparecen con Frederick Taylor en Estados Unidos (*The principles of scientific management*, 1911), y con Henri Fayol en Francia (*Administration industrielle et generale*, 1916). En realidad, Fayol puede considerarse el antecesor de la administración privada, y Taylor de la ingeniería industrial (división de trabajo en el taller de producción); los dos, Taylor y Fayol, tendrían amplia repercusión en la administración pública y privada de los Estados Unidos.

Después de los años setenta se pueden identificar tres generaciones de reformas del Estado, del gobierno y de la

administración pública: la llamada primera generación de reformas, dominante entre finales de la década de los setenta y comienzos de los noventa del siglo xx, orientada por el pensamiento neo racionalista —nueva economía política (NEP), nueva economía institucional (NEI) y elección pública, e incluso desde las políticas públicas— con la pretensión retornar al Estado mínimo —y la privatización de bienes y servicios públicos y regulación estatal— y mejorar la capacidad de la administración pública, con base en los parámetros de la gerencia privada y en la eficiencia y eficacia, soportes de la denominada NGP. La segunda generación de reformas (1996-2009), ante la crisis del Estado mínimo, busca replantear su reconstrucción bajo el molde de la reinención con el lema de una mayor capacidad estatal y del gobierno con base en las cuatro E: economía, eficiencia, eficacia, equidad, en un entorno propicio para el desarrollo del sector público, bajo el contexto de la post-NGP. Las reformas de tercera generación se orientaron a la búsqueda de la capacidad institucional y la gobernanza, un nuevo modo de gobernar, en el que la gobernanza debe hacer partícipe no solo a los tres poderes del Estado sino a las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Estos tres sectores deben cooperar entre sí de acuerdo con los postulados de gobernanza, nueva gobernanza pública y post-NGP.

Para dar cuenta de la administración pública, la burocracia, la gestión pública y su interrelación con la economía pública en el contexto occidental y en Colombia, este documento se divide en cuatro apartados: 1) origen y evolución de la administración pública: el cameralismo; 2) la burocracia en Alemania y en Occidente; 3) la administración pública y privada en Francia (1808-1922) y en los Estados Unidos (1887-1950), y el periodo de transición (1950-1970); 4) el Estado regulador (1980-2024) y la gestión pública (*public management*, gerencia pública), NGP y post-NGP, gobernanza y nueva gobernanza pública.

Enfoque teórico conceptual y metodológico

El análisis histórico y la interrelación entre economía pública, administración pública, gestión pública, burocracia y gobernanza exige un enfoque transdisciplinar, sociohistórico y hermenéutico, utilizando metodologías mixtas que combinen la revisión documental (literatura y archivos históricos).

El diseño de un marco teórico y metodológico para esta revisión exige un enfoque histórico-estructural y hermenéutico que examine cómo la economía pública ha condicionado la evolución de los modelos de administración y gestión, burocracia y gobernanza, transitando desde la rigidez de la burocracia tradicional hacia los desarrollos contemporáneos de gobernanza en red.

Para comprender esta articulación, la revisión se estructura en cuatro enfoques analíticos:

1. Burocracia y neo burocracia: Fundamentada en los principios de Max Weber (jerarquía, impersonalidad, meritocracia y reglas formales).
2. Administración y gestión pública: Marca la transición desde la visión weberiana hacia la NGP. Aborda la incorporación de lógicas de mercado, descentralización y orientación al cliente en el aparato estatal para lograr eficiencia.
3. Economía pública: Es el motor de las transformaciones, la revisión debe analizar cómo las crisis fiscales del Estado de bienestar y las doctrinas keynesianas vs. neoliberales moldearon las reformas administrativas. Examina cómo se financia, produce y distribuye el valor público y los bienes y servicios.
4. Gobernanza: El paradigma contemporáneo que surge como respuesta a los fallos del Estado y del mercado. Se centra en la interacción colaborativa entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para dirigir la sociedad a través de redes, superando el modelo de control jerárquico exclusivo del Estado.

El marco metodológico de la revisión para realizar este extenso recorrido histórico con rigor académico descansa en una investigación histórico-documental de carácter cualitativo, desarrollada en tres fases:

Fase 1: Recopilación documental y heurística

Fuentes primarias y secundarias, revisión de la literatura (libros, artículos, ensayos) en cada uno de los temas y problemas descritos en el título.

Criterios de inclusión, ubicación de los autores más reconocidos y de mayor influencia histórica.

Fase 2: Análisis hermenéutico y de contenido

Contextualización histórico-estructural, cruce de los modelos administrativos y de gestión con los ciclos económicos y políticos de cada época.

Fase 3: Síntesis e interpretación de resultados

Enfoque diacrónico (línea de tiempo), trazado de la evolución cronológica, identificando rupturas y continuidades, explicando cómo estos cuatro conceptos se mantienen y se han hibridado.

Conclusión teórica, elaboración de un modelo analítico propio que explique cómo las presiones de la economía pública obligan a la administración a readaptar sus niveles de burocracia, pasando por la gestión, hasta llegar a la gobernanza contemporánea.

Resultados y discusión

En este punto se discutirán los apartados previamente especificados.

Origen de la administración pública como práctica y disciplina académica: El cameralismo

Una historia cronológica de Prusia y Alemania podría dividirse en ocho grandes periodos: Sacro Imperio Romano Germánico (962-1806); Prusia unificada y reunificada (1230-1660); Reino de Prusia (monarquía absoluta, 1701-1848); monarquía constitucional (1848-1870); Imperio alemán (Estado federal, 1871-1918); Estado libre de Prusia (1918-1948); República Federal de Alemania y República Democrática Alemana (1949-1990); República Federal de Alemania (1990-2026).

De acuerdo con Omar Guerrero y otros historiadores, el origen y evolución del cameralismo en Prusia tendría varias fases: 1) fase inicial, principios del siglo XVI a 1651; 2) fase sistémica (1651-1727); 3) fase académica (1727-1755), con el nacimiento de las *ciencias camerales* (economía, policía y cameralística) y la cátedra titulada Profesión en Economía, Policía y Cameralística, enseñada por Simón Pedro Gasser en la Universidad de Halle, por Cristóbal Justo Dithmar en la Universidad de Frankfurth, y por Von Sonnenfelds (1755) en universidades austriacas; 4) fase científica (1755-1848), de desarrollo teórico de las ciencias camerales, con los libros de Juan Enrique Von Justi, *Economía de Estado* (1755), el estudio introductorio a la *ciencia del Estado* que corresponde de manera literal a su obra publicada en 1756 y titulada *Elementos generales de policía*.

En concepto de Omar Guerrero (1986, p. XII), “en el seno de la policía se incubó la administración pública considerada como una disciplina científica independiente”. Y agrega luego que “Von Justi es para la ciencia de la

administración lo que Adam Smith es para la economía y Augusto Comte para la sociología”. Otro importante texto de esta fase es el de Von Sonnenfelds *Principios de policía, comercio y finanzas* (1756).

Una quinta y última fase vendría a culminar con Von Stein (1815-1890), quien se propuso crear un concepto de administración tomando distancia de la policía (disciplina del pasado). Evocando a Justi, para Stein la policía surgió con el nacimiento mismo del Estado y, en contraste con la política, abarcaba todas las actividades propias del mismo. Stein (1865) mantiene los principios que dieron origen a la ciencia de la administración creada por Bonnin, y escribe entre 1865 y 1884 su obra sobre teoría de la administración (ocho volúmenes, materias prácticas de la administración). Por su parte, Robert Von Mohl (1841) definió la policía como la ciencia de la organización y dirección racional de Estado en sus relaciones interiores.

El cameralismo existió principalmente en Prusia desde el siglo XVI hasta finales del siglo XIX (1870). El término se origina en el vocablo alemán *Kammer* (cámara, pieza o habitación), refiriéndose al lugar donde se realizaban reuniones para administrar el recaudo y distribución de los recursos públicos (impuestos y redistribución entre los principados). Así, el cameralismo adquirió una connotación inicial relacionada con las finanzas públicas, pero luego se extendió a los asuntos de policía (producción agrícola, manufacturas, comercio, salubridad, seguridad y gobierno). Los miembros de la Cámara eran los cameralistas, funcionarios estatales, pero no se trataba de simples burócratas; constituían un grupo de altos oficiales públicos cuyo propósito no era solo conservar los remanentes feudales, sino fortalecer una forma nueva de entidad política: el Estado absolutista, a través de programas de acción y difusión de experiencias redactados en manuales de amplia circulación entre los funcionarios absolutistas. “El nacimiento de las ciencias camerales en 1727 marca un hito en la historia de la ciencia de la administración, porque representan su versión original. Las ciencias camerales no son parte de la jurisprudencia, las disciplinas religiosas o el arte militar, son las ciencias de la administración del Estado absolutista” (Guerrero, 1986, p. 18).

De acuerdo con varios escritores, inicialmente los estudios incluían las áreas de *Cameralística* (o administración, lo que después fue llamado administración pública), *Oeconomie* (o finanzas públicas) y *Polizei*, definido por

Adam Smith como “policía, la segunda división general de la jurisprudencia” (Guerrero, 1986, p. 17). Los profesores cameralistas definían por separado la economía, la policía y la cameralística. Esta última, cuyo objeto de estudio y enseñanza eran los principios de la óptima administración del patrimonio del Estado, es decir, de sus bienes y recursos propios, era una especialidad académica consolidada. La economía, por su parte, estaba relacionada con la riqueza, la producción y el consumo, el comercio y el tráfico comercial, los ejes de la sociedad civil. Los profesores cameralistas, especialmente Schreber y Zincke, distinguían entre economía pública (relativa al Estado) y economía privada (propia de la sociedad civil). Finalmente, la policía como ciencia cameral se identificaba y relacionaba de manera estrecha con la moderna ciencia de la administración, por medio de sus bien diseñadas tecnologías administrativas que cuidaban que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad y la cameralística lo hiciera en el Estado. Con la creación del Imperio alemán (1871) no se crea una nueva ciencia, sino que se transforma la surgida un siglo antes.

Prusia (Alemania) se considera como precursora de la ciencia administrativa pública a través del concepto del cameralismo. En la segunda mitad del siglo XIX en toda Europa el derecho administrativo tendía a monopolizar el campo de estudios y a ignorar prácticamente toda aportación o análisis no jurídico. La única excepción notable de este fenómeno lo constituye la obra de Max Weber, cuyo análisis minucioso de la burocracia ha inspirado a gran cantidad de académicos, primero en Europa y luego, con posterioridad, en Estados Unidos. De hecho, el modelo burocrático de Max Weber y su visión de profesionalización influenciarán el campo de la administración hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XX y, con algunos ajustes, hasta el presente.

La burocracia en Alemania y en Occidente

Tres importantes autores se relacionan con los estudios sobre la burocracia: Hegel, Marx y Weber. Weber, que la analiza, estructura y elabora; Hegel, que sin hacer mención del término, describe y analiza la experiencia en Prusia; y Marx, que al referenciarla como soporte del Estado capitalista la crítica.

-*El esquema hegeliano burocrático*. En los *Principios de la filosofía del derecho* (1821/1975), Friedrich Hegel trató el tema, aunque sin mencionar el vocablo burocracia, refiriéndose

al gobierno de los funcionarios como oposición al gobierno de los ciudadanos, y como estructura que requiere la centralización para atender los asuntos del poder ejecutivo. Hegel encuentra en la división del trabajo sus principios básicos, resaltando la importancia de la organización de ese funcionariado de la cual emana el poder y la fuerza, que a su juicio se caracteriza por la imparcialidad, objetividad y abstracción.

En la tercera parte del libro, sobre la *eticidad*, en el apartado III, “El Estado”, Hegel (1975, p. 323) expresa que “el poder del príncipe contiene en sí mismo los tres momentos de la totalidad: la universalidad de la constitución y de las leyes, los cuerpos consultivos como relación de lo particular con lo universal, y el momento de la decisión última como autodeterminación”. Lo que posteriormente se denominaría burocracia, Hegel en la filosofía del derecho lo concibe como “universal”, al ocuparse de los intereses generales de la situación social.

En realidad, Hegel no menciona aquí el vocablo burocracia, pero refiere que en los asuntos de gobierno también tiene lugar la división del trabajo y la organización de las autoridades, los cuerpos consultivos, así como que las tareas de gobierno son de naturaleza objetiva y deben ser realizadas por individuos no destinados a ellas por su personalidad natural o su nacimiento. Y agrega:

[Para su] designación el momento objetivo lo constituye el conocimiento y la prueba de su capacidad, prueba que asegura al Estado el cumplimiento de sus necesidades, y, al mismo tiempo, por ser la única condición, asegura a todo ciudadano la posibilidad de integrar la clase universal [...] El individuo que por un acto soberano está ligado a la función pública, tiene como condición de la unión en que se halla el cumplimiento de su deber, de lo sustancial de su relación. (Hegel, 1975, p. 342)

En cuanto a la designación de los funcionarios, nos dice que “en la elección, el nombramiento para un cargo y la autorización para conducir las funciones públicas de este individuo, entre muchos otros, hay siempre un aspecto subjetivo [...] Esta unión del individuo y del cargo, por tratarse de dos aspectos que nunca están ligados, corresponde al poder del príncipe en cuanto poder soberano decisivo” (p. 342).

Para Hegel:

Los miembros del gobierno y los funcionarios del Estado constituyen la parte principal de la clase media, a la que pertenece la clase culta y la conciencia jurídica de la masa de un pueblo [...] En la clase media, a la cual pertenecen los funcionarios, reside la conciencia del Estado y la cultura más destacada, por eso, en cuanto a honestidad e inteligencia, ella es el pilar fundamental del Estado. El Estado en el que no hay clase media no ha alcanzado por lo tanto un estadio elevado. (p. 345)

Por ello, el gobierno, el poder gubernativo, está comprendido, además del poder del príncipe, por los poderes judicial y policial (lo político), que se relacionan de modo inmediato con lo particular de la sociedad civil y hacen valer en esos fines particulares el interés general. Los intereses particulares comunes que pertenecen a la sociedad civil y están por fuera de lo universal, en y por sí del Estado, tienen su administración en las corporaciones, comunas y demás asociaciones de oficio y clases y en sus autoridades. Así, la sociedad civil es el campo de batalla del interés privado individual de todos contra todos, y en el Estado tienen asiento los conflictos de intereses, los puntos de vista y los mandatos superiores del propio Estado.

-*El pensamiento de Marx sobre la burocracia*. Carlos Marx reflexionó sobre el papel y la función de la burocracia en su *Crítica a la filosofía del derecho de Hegel*, publicada en 1843. Hegel había apoyado el papel de los funcionarios especializados en la administración pública. Marx, por el contrario, se oponía a la burocracia y argumentó que, si bien la burocracia corporativa (privada) y la gubernamental parecen operar en oposición, en realidad dependen mutuamente para existir, aunque así también lo dio a entender Hegel. Para Marx, “la Corporación es el intento de la sociedad civil de convertirse en Estado; pero la burocracia es el Estado que realmente se ha convertido en sociedad civil”.

Hacia mediados del siglo XIX, las burocracias más avanzadas eran las de Francia y Alemania, y con base en esto, Marx y los marxistas argumentaron que la burocracia era un síntoma del Estado burgués y desaparecería junto con el capitalismo, que dio origen al Estado burgués. Al socialismo se acercarían las economías capitalistas más avanzadas, cuando, supuestamente, se alcanzase un alto

nivel de desarrollo científico y tecnológico que sustituyera el trabajo humano, y el socialismo sería un Estado en transición hacia un sistema superior, el comunismo, sin Estado y opresión. Lo cierto es que al comunismo llegaron los países en proceso hacia el capitalismo, y en cuanto al propio comunismo, Marx tendría razón hoy al pensar que estamos avanzando hacia una sociedad robotizada y de inteligencia artificial que reemplazará en buena parte el trabajo humano. Por su parte, las sociedades que Marx tenía en mente no fueron la realidad de los países denominados socialistas o comunistas, los cuales terminaron siendo más burocráticos que los gobiernos que reemplazaron.

-*El modelo burocrático weberiano*. Con el surgimiento de las primeras ciudades hace milenios emanaron los elementos de la burocracia, aunque su configuración moderna se remonta a dos siglos. Max Weber, en su obra maestra *Economía y sociedad* (1922), estudia la burocracia, tanto en sus formas antiguas como modernas, y a partir de ahí entra en la gestión y en la organización académica. Weber modeló la burocracia como una forma de organización, identificando sus rasgos distintivos, que observó eran comunes tanto al sector público como al privado. En sus dos tomos, *Economía y sociedad* es una obra magistral de conocimientos teóricos y empíricos, aunque su autor no la pudo completar y finalizar, se publicó gracias a los esfuerzos de su esposa Marianne Weber.

Weber es también conocido por su estudio de la burocratización de la sociedad (los modos racionales en los que las organizaciones sociales aplican las características de un tipo ideal de burocracia). Muchos asuntos de la administración pública moderna vuelven a él, y un servicio civil clásico y organizado jerárquicamente del tipo continental europeo es denominado *servicio civil weberiano*, aunque esto es solo un tipo ideal de administración pública y de gobierno descrito en su obra. Este autor identifica tres tipos puros de liderazgo político, dominación y autoridad legítima: 1) dominación carismática (familiar y religiosa), que descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, el heroísmo o la ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas; 2) dominación tradicional (patriarcas, patrimonialismo y feudalismo), que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que surgieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados

por esa tradición para ejercer la autoridad; y 3) dominación legal (Ley, Estado moderno, burocracia), de carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Después de estas definiciones, Weber (1977, pp. 173-174) expone en torno a la dominación legal con administración burocrática, la cual descansa en la validez de cuatro ideas entrelazadas entre sí: 1) que todo derecho, “pactado” u “otorgado”, es estatuido de modo racional, con arreglo fines o con arreglo a valores (o ambas cosas), con la pretensión de ser respetado, por lo menos por los miembros de la asociación; 2) que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas; 3) que el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; y 4) que el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece “al derecho”. A lo anterior, añade el principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de *autoridades* fijas con facultades de regulación e inspección y con derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.

Para Weber, el tipo más puro de dominación legal es el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático (la dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio de nombramiento de los funcionarios). Es esencial en la moderna burocracia el contrato administrativo de nombramiento, o sea, la selección, así como el grado de calificación profesional y la retribución fija, que en dinero corresponde al tipo con máxima pureza. La administración burocrática significa dominación gracias al saber, este representa su carácter racional fundamental y específico.

En el capítulo IX del tomo II, “Sociología de la dominación”, las funciones específicas de la burocracia moderna quedan expresadas así: 1) rige el principio de las atribuciones oficiales, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo (distribución de las actividades metódicas; los poderes de mando necesarios para cumplir los fines de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo; nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas); 2) rige el

principio de jerarquía funcional y de tramitación, un sistema firmemente organizado de mando o subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores; 3) la administración moderna se basa en documentos (expedientes); 4) la actividad burocrática (especializada) presupone un concienzudo aprendizaje profesional; 5) en un cargo propiamente dicho, el desempeño exige todo el rendimiento del funcionario; 6) el desempeño de un cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas (Weber, 1977, pp. 716-718).

En la mayor parte de su obra, Weber abordó la burocracia como un *tipo ideal*, es decir, no como una generalización empírica ni como un valor normativo, sino como un *punto de referencia*. Según Monteiro y Adler (2022), el desarrollo de formas modernas de organización en todos los campos es nada menos que idéntico con el desarrollo y la continua expansión de la administración burocrática. Esto es cierto para la Iglesia y el Estado, para los ejércitos, los partidos políticos, las empresas económicas, los grupos de interés, los clubes y muchos otros.

Los cambios tecnológicos, competitivos y políticos en las décadas recientes han reconfigurado la organización y el panorama organizacional, y en este contexto, la burocracia ha retrocedido en el discurso y en lo académico. Sin embargo, es evidente el contraste con la realidad, toda vez que la burocracia ha permanecido en la práctica de la gestión actual. La mayoría de las organizaciones todavía dependen de sus características centrales, como jerarquías de autoridad, funciones especializadas y procesos formalizados (Monteiro y Adler, 2022).

Weber vio la burocracia como una forma de organización que florece cuando la racionalidad instrumental prevalece, los fines de la acción están dados y en sí mismos no están en discusión. Por el contrario, la acción racional en valores se basa en el compromiso con algún valor último e implica una deliberación consciente sobre el significado concreto que se le debe atribuir a ese valor en las circunstancias dadas. Cuando Weber escribía a principios del siglo xx, este espíritu representaba un logro emergente. Un siglo después, este aspecto de la burocracia parece darse por sentado, como la conducta apropiada en el lugar de trabajo, hasta el punto de que en el lenguaje cotidiano (a diferencia del teórico) podríamos describir este espíritu simplemente como profesionalismo, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas, excelencia.

Cada país es diferente (aunque existen algunos grupos y patrones) y dentro de cada dominio público, los sectores individuales tienen sus propias culturas organizativas distintivas. Pollitt y Bouckaert (2010) manifiestan que en los países de Europa continental se observa un modelo de reforma distintivo que identifican como Estado neoweberiano. Sin embargo, reconocen que la propia etiqueta puede sorprender a algunos expertos de los países continentales, porque lo que estaba ocurriendo era la modernización de la tradición weberiana, no su rechazo total: un proceso de adición, no de demolición (incluso si algunas de las adiciones encajaron en los cimientos de manera bastante incómoda).

La administración pública y privada en Francia (1808-1922) y en los Estados Unidos (1887-1950), y el periodo de transición (1950-1970)

En términos de disciplinas o profesiones, la administración pública es reciente. Su impulso inicial se relaciona con el servicio civil (Francia y Estados Unidos), con los principios de administración y con el surgimiento de programas académicos universitarios de administración.

La administración pública y privada en Francia

La administración pública evolucionó y prosperó, no solo en Francia sino en otros países, casi en paralelo con el derecho administrativo desde mediados del siglo xix. Este desarrollo es comparable al del cameralismo prusiano-alemán del siglo xviii. Aunque Charles-Jean Bonnin escribió en 1809 un proyecto de código administrativo, su ciencia de la administración no solo es metódica y sistemática, sino distinta al derecho administrativo. Bonnin es pionero de la denominada ciencia de la administración en Francia y autor de los *Principios de administración pública*, cuya primera edición se remonta a 1808.

A pesar de varias ediciones completas de su obra y de que sus *Principios* se hayan difundido ampliamente en español y otros idiomas, fue un tanto ignorado en Francia y en Europa, a excepción de España, paradójicamente similar a lo ocurrido con Henri Fayol, cuya obra tuvo más repercusión en Estados Unidos que en su propio país.

Bonnin publicó dos trabajos, los *Principios de administración pública* (1808) y el *Código administrativo* (1809). Desde su perspectiva: “A la ley corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la común necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien común”. Desconcierta al autor el

inconveniente que resulta de la multiplicidad de leyes y reglamentos y su variación:

Las leyes solo son respetadas por los ciudadanos cuando no varían, pues el tiempo, la idea y la perpetuidad que las acompaña las hace venerables [...] La administración es el norte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar. (Bonnin, 1982, p. 484)

Bonnin añora una administración pública sobre bases fijas y una marcha invariable, definiéndola como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (p. 491).

Argumenta además:

Sucedió la revolución [...] La asamblea constituyente creó la administración y nuestras primeras leyes administrativas se cimentaron sobre el conocimiento de las necesidades sociales [...] ¿Por qué las administraciones no se han de ordenar, en un código de leyes fundamentales? [...] El continuo embarazo que resultaba de su multiplicidad y de su confusión en la práctica, y el ejemplo mismo del legislador en el código civil, me hicieron indicar los elementos de un código administrativo. (p. 485)

Del *Código administrativo* surgió una de las grandes aportaciones francesas a las ciencias sociales: el derecho administrativo, sin el cual no es posible comprender el sentido de la ciencia de la administración francesa. En todo el mundo, la influencia del derecho administrativo francés ha sido significativa. Hasta la primera mitad del siglo xx, la ciencia de la administración francesa no era otra cosa que el derecho administrativo, y en su desarrollo la ciencia de la administración fue sustituida por el derecho administrativo. La economía (en sus versiones NEP, NEI) y la economía pública (con una nueva perspectiva sobre los bienes públicos y sociales, del servicio público y de las nuevas funciones al Estado), entre otras disciplinas, y con el impulso al nuevo modelo de los años setenta, contribuyeron a relegarlo.

Bonnin, considerando la administración como ciencia, clasifica sus principios elementales: 1) que la administración nació con la asociación o comunidad; 2) que la conservación

de la comunidad es el principio de la administración; 3) que la administración es el gobierno de la comunidad; 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general. De lo anterior se deduce que, para este autor, el objeto de la administración pública es la ejecución de las leyes.

Por su parte, Henri Fayol (1841-1926) publicó su libro *Administration industrielle et generale* en 1916. Los trabajos de Fayol, antes de su traducción al inglés, fueron divulgados por Urwick y Gulick, de ahí la gran influencia en las corrientes administrativas que se desarrollaron con posterioridad en Estados Unidos, más que en la misma Francia. La teoría clásica de la organización norteamericana adoptó, adaptó y desarrolló de la *Administración industrial y general* el proceso administrativo (planeación, organización, dirección, ejecución y control), junto con las seis funciones básicas de la empresa (organización vertical y horizontal) y los catorce principios de la administración.

Las seis funciones básicas de la empresa constituyen el aporte más relevante y de mayor influencia de los escritos de Fayol, las cuales fueron difundidas luego por Peter Drucker y otros autores posteriores de la administración privada (Harold Koontz, Cyril O'Donnel, James Stoner) como divisiones, departamentos, unidades, es decir, como estructura vertical y horizontal para la organización de las grandes corporaciones y organizaciones estatales modernas. Las seis funciones son: 1) técnicas (producción de bienes y servicios); 2) comerciales (compra y venta); 3) financieras (gerencia del capital); 4) seguridad (protección de bienes y servicios); 5) contables (inventarios, registros, balances, costos y estadísticas); 6) administrativas (integración de las anteriores). Las funciones administrativas las vincula Fayol con el arte de administrar: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

La administración pública y privada en los Estados Unidos Frederickson (1983) identifica cinco modelos básicos de administración pública: 1) burocrático clásico, con su enfoque o unidad de análisis en la organización (autores: Taylor, Wilson, Fayol, Weber, Gulick, Urwick); 2) neoburocrático, con enfoque en la decisión (autores: Simon, Cyert, March, Gore); 3) institucional, con unidad de análisis en la decisión racional, gradual, y en la conducta organizacional (autores: Lindbloom, J. Thompson, Crozier, Downs, Mosher, Etzioni, Blau, Riggs, V. Thompson, Selznick); 4) de relaciones

humanas, con unidad de análisis en el individuo y el grupo de trabajo (autores: McGregor, Likert, Bennis, Argyris); y 5) de elección pública y enfoque en el sector público como mercado (autores: Ostrom, Buchanan, Tullock, Mitchell, Frohlich, Oppenheimer, Young, Niskanen). Los nombres de autores, nos dice Frederickson, “no son especialmente importantes aun cuando su uso va en aumento, salvo quizá en el caso de lo que he designado como modelo neoburocrático”. Aclara que los teóricos a quienes se incluye en esas categorías pueden identificarse con alguna de las otras o resistirse a que se les categorice. El agrupamiento de los teóricos es menos importante (aunque profesionalmente más arriesgado) que la integridad de los cinco modelos.

Frederick Taylor (1856-1915), fundador de la administración científica (*The principles of scientific management*, 1911), explica que la racionalización del trabajo operacional debería ser lógicamente acompañada de una estructuración general de la empresa para hacerla coherente con los principios; es decir, que el saber del trabajador debería pasar a la administración para facilitar su control, pues mientras el saber lo tuviera el obrero la administración no tendría su control, algo que se alcanzaría con la división del trabajo en el taller de producción, y la planeación, organización y control diario del proceso a cargo de los supervisores. Esta estrategia permitiría una mayor productividad del trabajo, más producción, además de mayores salarios, por cuanto quien rindiera más, ganaría más. La división del trabajo por unidad de producción, el trabajo en equipo y la interrelación entre los equipos, constituían la esencia de la fórmula propuesta por Taylor. La racionalización del trabajo conduciría a la reducción de costos (menor tiempo de preparación del trabajador) y a una mayor productividad. Posteriormente, con base en esta mecanización inicial del trabajo se inventaron las máquinas que automatizarían el trabajo y permitirían un mayor control del mismo y de la producción. De *scientific management* (administración científica, también *dirección* o *gestión*) se derivó el término *public management*, traducido al español como gestión pública, y la posterior NGP a partir de los años setenta.

Por el lado de la administración pública, Woodrow Wilson (1856-1924) escribió: “El objeto de estudio administrativo es descubrir, en primer lugar, lo que el gobierno puede hacer bien y con éxito, y, en segundo lugar, cómo puede hacer estas cosas correctas con la eficiencia máxima posible y al menor costo posible, ya sea de dinero

o de energía” (1980, p. 275). Al observar en lo que han insistido los reformadores del servicio civil, anota que la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son de índole política. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe permitir que manipule sus funciones. En los planteamientos de Wilson se nota la influencia recibida tanto de Taylor como de Fayol y otros autores contemporáneos.

Dwight Waldo (1864-1939) es reconocido como uno de los más influyentes pensadores norteamericanos modernos de la teoría de la administración pública, en especial de la doctrina y la divulgación del conocimiento administrativo. Según Guerrero (1986, pp. 311-313), Waldo sigue una línea actual cuyo origen debe buscarse en Wilson, pasando por Goodnow, Willoughby, White y Dimock. Waldo comenta que no conoce buenas definiciones de administración pública en los Estados Unidos, por lo que ofrece la propia: “Administración pública es la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado”. La administración pública, de este modo, significa a la vez el fenómeno y la disciplina. Y aquí Waldo encuentra el origen de la polémica acerca de si la administración es ciencia o es arte, si es “la disciplina o es la actividad”. Por tanto, recomienda al estudioso que vigile el uso de ambos términos. Como actividad y como ciencia, la administración pública es indistintamente una acción racional, “la acción encaminada a maximizar la realización de fines que son públicos por definición”, siendo una especie caracterizada por la organización y la dirección, dentro del género de la “administración”, que a su vez forma parte de la familia denominada “acción humana cooperativa”, un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad.

Frank Goodnow (1859-1939), un pensador del derecho administrativo, de la ciencia política y de la ciencia de la administración, fue el primer presidente de la Asociación de Administración Pública de Estados Unidos. En 1893 escribió el primer libro de derecho administrativo comparado y el primer tratado de ciencia de la administración (*Politics and administration: a study of government*, 1900). Sin mencionar a Von Stein, observa que, “así como el periodo que ha pasado era de una época de reforma constitucional, el presente es de reforma administrativa”, en el sentido de que el siglo XIX habría sido la era de la ciencia de la administración.

Para Goodnow, las funciones primarias del Estado son la política y la administración: la primera se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado, mientras que la administración tiene que ver con la ejecución de esas políticas. Con respecto a esta última, señala que no solo es una función de la autoridad ejecutiva, sino también la “función de ejecutar la voluntad del Estado” (Guerrero, 1986, pp. 300-301).

Leonard White (1891-1958) escribió en 1926 *Introducción al estudio de la administración pública*, el primer texto en la especialidad para su época, un intento avanzado de relacionar la ciencia del gobierno con la administración. Si bien Wilson había argumentado en 1887 que la administración pública es “un terreno de negocios” y debía estar separada de la “política”, tiempo después expresó que la administración pública solo podía ser eficaz si constituye una integración de la teoría del gobierno con la administración (Frederickson, 1983, p. 15). White, considerado como un clásico, autor de varias obras, escribió en los años treinta dos artículos, “Public Administration” y “The meaning of principles in public administration”. En el primero explica lo fundamental de su pensamiento administrativo, señalando que los escritores modernos “definen a la administración pública como el arte y la ciencia de la dirección aplicados a los negocios del Estado; pero también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política”. Observa que la palabra administración tiene significados contrapuestos, porque de un lado se refiere a ciertas prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a cualquier institución, a la vez que, del otro, significa un campo de la ciencia política. “O la una o la otra, pero no puede ser ambas cosas. Recurriendo a la historia antigua hasta la actualidad, ha sido necesaria la dirección del género humano políticamente organizado. A esta operación colectiva se le conoce con el nombre de administración pública” (Guerrero, 1986, p. 307).

En 1936, White publicó el artículo “El significado de los principios en administración pública”, donde encuentra que los principios están asentados en el “patrón de consistencia”, bajo el cual trabaja el administrador público. Nos dice que la “administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose”. El administrador tiene puestos sus ojos en los intereses del Estado. A diferencia de Willoughby, quien basa los principios de la administración pública en la ley, para

White, la “administración es más que la ley”, por lo que es necesario “descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz”; al no encontrar claridad en otros autores, concluye que por “principio” se entiende generalmente a un patrón de conducta en la administración, “en consecuencia, los principios se han convertido en guías de acción” (Guerrero, 1986, pp. 307-308).

Considera White que parte del progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, pero también al de los procedimientos administrativos, por lo que resalta la importancia del servicio civil y el papel del Instituto de Administración Pública en Gran Bretaña. Percibe que, en su tiempo, el experto está desplazando al aficionado en el servicio de la administración pública y que eso es el sello del momento.

Luther Gulick (1892-1993) publica en 1933 *Politics, administration and the New Deal*, donde define la política como “la acción relacionada con el control de los gobernantes”. Por tanto, “la política no puede llevarse fuera de la administración ni alejarse de aquella, ya que seguramente nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que desean”. Desde su perspectiva de politólogo, “la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que se refiere al gobierno y, por tanto, se ocupa primeramente de la rama ejecutiva [...] La administración pública es, por consiguiente, una división de la ciencia política y de las ciencias sociales”.

Gulick, promotor de los trabajos de Henri Fayol, los estudió, siguió y amplió hasta configurar el POSDCORB. No obstante, una de sus aportaciones más importantes para complementar los trabajos de Fayol sería el considerar el factor personal como punto de inflexión para hacer que una empresa sea distinta a otra; en la presente época es lo que se identifica como recursos humanos. El factor humano es decisivo en Gulick para poder ofrecer una impronta única y característica de cada empresa. De las distintas funciones del gerente general de una empresa, según Gulick, se originó el término POSDCORB: 1) Planning-Planificación; 2) Organizing-Organización; 3) Staffing-Asesoría; 4) Directing-Dirección; 5) Coordinating-Coordinación; 6) Budgeting-Presupuesto.

Marshall Dimock (1903-1991), contemporáneo de White, fue autor del libro *Administración pública (Public administration, 1953)*, así como de *A philosophy of administration* (1958), traducido al español en 1968 con el título

de *Principios y normas de administración*. Dimock menciona que en los años treinta el estudio de la administración pública se encontraba dividido en opiniones variadas, lo que hacía necesario un esfuerzo de síntesis. El no acuerdo obedeció a que cada autor tenía una perspectiva diferente y, al mismo tiempo, al interés existente por el progreso de la disciplina. Reconoce a Goodnow el haber fundado las doctrinas norteamericanas de la administración pública, aunque con base en el derecho público. Entre los ingleses, “el concepto británico de la administración pública es diametralmente opuesto al norteamericano, puesto que sus universidades enfocan a la administración a través de la historia de la filosofía, y mucho en común con el pensamiento de Wilson”. Define a la administración pública como el “estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales”, y la considera más que una técnica de dirección eficiente, porque se interesa por los problemas de la sociedad (Guerrero, 1986, p. 310).

El periodo de transición

A partir de 1945, el foco de interés se desplaza de la eficiencia y la economía, como aspectos fundamentales de la administración pública, hacia una mejor comprensión de las relaciones humanas y políticas dentro de una organización dada. La aparición en 1958 de la obra de March y Simon, *Teoría de la organización*, marca una nueva línea doctrinaria al sentar las bases de una teoría encaminada a realizar una síntesis de las corrientes anteriormente señaladas. Herbert Simon describía que los “principios” de la administración solo eran “proverbios”, por lo que sostenía que se requería una teoría de la organización de las decisiones. Simon y Ostrom argumentaban cada uno que la teoría tradicional era insuficiente y que se requería de una alternativa que proporcionara una integración teórica (Frederickson, 1983, pp. 11-12).

Podría señalarse que la segunda era de la administración pública en Estados Unidos se inició con la Depresión y el *New Deal*, en los años treinta, seguidos de la Segunda Guerra Mundial. Dicha era se caracterizó por el crecimiento rápido del gobierno, sobre todo a nivel nacional, la formulación de importantes programas sociales estadounidenses, y la creación de un inmenso programa de defensa. De esa época

emergió la mayoría de los académicos norteamericanos de la administración pública que habrían de dominar el panorama desde los cuarenta hasta los setenta.

Los antiguos teóricos estadounidenses en la materia fueron politólogos (Woodrow Wilson, W. Willoughby, Frank Goodnow, Leonard White, Paul Appleby, John Pfiffner), que en su mayoría reconocen con facilidad la magnitud y el poder de la burocracia. En consecuencia, la política burocrática, más que la de partido, se ha convertido en el escenario predominante de las decisiones en el Estado moderno, y resulta lógico suponer que constituye un tema importante para quienes estudian el gobierno. Si alguna realidad predomina en la práctica de la administración pública estadounidense es precisamente la persistencia y perdurabilidad del modelo burocrático clásico, que exhibe dos elementos básicos: la estructura o diseño de una organización y los medios por los cuales son administradas las personas y las labores dentro del plan organizacional. El tipo ideal de Max Weber es el punto de partida general para comprender los aspectos estructurales de la burocracia.

El modelo burocrático destaca la estructura, el control y los principios de administración; la unidad de análisis es, en general, el grupo de trabajo, la dependencia, la secretaría o todo el gobierno. Los valores por alcanzar son efectividad, eficiencia o economía. En el modelo neoburocrático, la decisión es la unidad de análisis más común y el proceso de decisión constituye el enfoque central. La pauta de razonamiento es racional, es decir, se toman decisiones para alcanzar una meta determinada en la forma más completa posible. La ciencia de la administración, el análisis de sistemas y la investigación de operaciones que hoy utilizamos se basan en las antiguas obras de Herbert Simon, James March y Richard Cyert.

El modelo institucional es fruto del trabajo de varios científicos sociales de los años cuarenta, cincuenta y sesenta. En su manifestación básica, es más riguroso metodológicamente que los trabajos de quienes describieron la burocracia inicialmente; por tanto, sus hallazgos tendrán un respaldo empírico más fuerte. El teórico institucional se preocupa menos por cómo diseñar organizaciones eficientes, efectivas o productivas, y más por cómo analizar y comprender a las burocracias existentes. Suele ser *positivista* en su perspectiva y busca un orden en las organizaciones complejas, o pautas discernibles de comportamiento burocrático. Los académicos de la administración pública clasificados

como institucionales muestran mucho menos interés en cómo hacer que el gobierno sea más eficiente, económico o productivo, que en averiguar cuál es el comportamiento de las organizaciones complejas (Frederickson, 1983).

Desde mediados de los años cincuenta del siglo xx, después del Acuerdo de Bretton Woods (1943), mediante el cual se lograron consensos para superar los conflictos entre los países occidentales y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en el marco de la posterior Guerra Fría entre el denominado comunismo soviético y los países capitalistas, liderados por Estados Unidos, se presentaron hechos importantes que cambiarían las formas de los gobiernos y sus administraciones públicas reales o prácticas, así como el mundo de la academia.

A finales de la década de los cuarenta, y con el fin de mostrar la superioridad de la democracia y la descentralización frente al centralismo y autoritarismo de partido único del comunismo, a través del Congreso de los Estados Unidos y de fundaciones privadas se destinaron recursos financieros para impulsar programas y proyectos de investigación y desarrollo tanto de las ciencias naturales como de algunas ciencias sociales. Estas investigaciones en lo político, lideradas por Harold Laswell en 1951, dieron lugar al surgimiento de las ciencias políticas, luego denominadas ciencias políticas democráticas, análisis de políticas y finalmente políticas públicas, las cuales tendrían gran influencia en la administración pública de los Estados Unidos en los sesenta. En economía resurgió la NEP, con base en la elección racional, que también sirve de sustento metodológico a la ciencia política, a las políticas públicas, a la elección pública o *public choice* (Dawns, Buchanan y Tullock) y a la NEI (Coase, North, Williamson y Wingast). La teoría de la elección social (Arrow, Rawls y Sen) también emergió en los años cincuenta con el enfoque normativo de la economía del bienestar, desde donde se desarrolló la denominada teoría de los bienes públicos de Samuelson en 1953 y la de los servicios públicos, que desplazaron la perspectiva jurídica del derecho administrativo predominante en estos campos.

La influencia del institucionalismo económico en la administración pública se presenta con la teoría de la agencia (principal – agente), la economía de la información y de la organización industrial. La elección pública estudia el fenómeno burocrático (cara y cruz de la burocracia, según Niskanen) y las *fallas del gobierno* (exceso de burocracia,

crecimiento de los sindicatos, ineficiencia, despilfarro de recursos, corrupción, Estado empresario, etc.), en contraposición a las *fallas del mercado* de 1929 (monopolios y no competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de la información, paro, inflación y desequilibrio), que permitieron la intervención del Estado en la economía a través del modelo de Estado del bienestar y el aumento de funciones y de la burocracia en la década de 1930. Desde el Acuerdo de Bretton Woods en los años cuarenta, las instituciones creadas para dar soluciones inmediatas a los problemas de los países capitalistas miembros del acuerdo (FMI, Banco Mundial y posteriormente el BID para América Latina) comenzaron a producir literatura de manera directa, o patrocinando a redes académicas y contratando investigaciones que permitieran afianzar las democracias de los países capitalistas a través de mejores procesos políticos, de gobierno y mayor eficiencia de sus administraciones públicas.

Desde la década de los setenta en los gobiernos occidentales se ha producido lo que algunos autores denominan *era de las reformas administrativas*, con matices distintos de reforma: reinención, modernización o transformación de los gobiernos y de la gestión pública. El resultado, un cambio de modelo (económico, político y social), es conocido con los términos de Estado regulador, economía de mercado, privatización del Estado, y Estado o modelo neoliberal, que al decir de Aguilar (2019), corresponde al de los “politólogos ideologizados”. Para George Frederickson (1983), la nueva administración pública surgió a fines de los años sesenta y principios de los setenta en respuesta a diversos problemas, entre estos, la insatisfacción sistemática con la base intelectual de la administración pública, y el ambiente de cambio general en las disciplinas de las ciencias sociales.

La economía pública y el Estado regulador (1970 a la fecha), su incidencia en la gestión pública (*public management, gerencia pública*), NGP y post-NGP, gobernanza y nueva gobernanza

Las reformas del Estado en los países anglosajones y en Europa desde los años setenta en adelante, y en América Latina desde mediados de los años ochenta, se pueden dividir en tres generaciones, cada una de las cuales se ha enfocado en distintos aspectos de la transformación del Estado en función de las circunstancias económicas,

sociales y políticas de la región. Estas generaciones han respondido a crisis económicas, presiones sociales y cambios en las tendencias globales, como lo son el surgimiento de la economía pública, el avance del Estado regulador, de la globalización y, más recientemente, de las demandas de desarrollo inclusivo y sostenible.

En la primera generación de reformas (1985-1996 en América Latina, Consenso de Washington de 1989, y décadas de 1970-1980 en los países anglosajones y europeos), los postulados del modelo Estado regulador tuvieron como objetivos comunes: un ajuste estructural, la liberalización económica, la privatización y la reducción del Estado (Estado mínimo). Para la administración pública, estas nuevas reformas se identificaron como neogerenciales y la justificación conceptual de los cambios se suponía proveniente de la teoría económica: la NEP, la teoría de la elección pública y el problema del principal agente de la NEI, por lo que se difundió la aplicación de criterios de mercado en la actividad pública y se configuró un nuevo paradigma de gestión conocido como *New Public Management* (NPM o NGP), bajo los principios de la gerencia privada y del mercado: economía, eficiencia y eficacia, con el objeto de dotar a los gobiernos de una mayor capacidad de administración pública.

La segunda generación de reformas (1996-2005 en América Latina, y 1990-2000 en países anglosajones y Europa) tuvo como objetivos: reforma institucional, fortalecimiento de la gobernabilidad y modernización del sector público. La crisis del Estado mínimo permitió al Banco Mundial replantear su reconfiguración, la cual se enfoca ahora en la racionalidad funcional y organizativa del Estado, con la pretensión de fortalecer el dispositivo estatal y tornar más eficiente y transparente su desempeño bajo el molde de la reinención del gobierno, ahora denominada *capacidad estatal y del gobierno*. Esta fase de reformas tenía como soporte las cuatro E: economía, eficiencia, eficacia, equidad, como entorno propicio para el desarrollo del sector público.

La tercera generación (2005 en adelante para América Latina, año 2000 en países anglosajones y Europa) se planteó como objetivos: desarrollo social inclusivo, expansión del gasto social y mayor participación ciudadana, con un Estado más activo en la lucha contra la desigualdad. Estas reformas se orientan a la búsqueda de la capacidad institucional y la gobernanza. El concepto de gobernanza actual refiere a un nuevo modo de gobernar, una nueva

forma de hacer las cosas, en esencia a la implementación de políticas públicas, donde la gobernanza debe hacer partícipe no solo a las autoridades del Estado sino a las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil; los tres sectores deben cooperar entre sí.

La gestión pública

Del término anglosajón *management* se desprenden en español varios vocablos sinónimos y sustitutos de administración: manejo, dirección, gestión, gerencia. La traducción al español en 1928 de *The principles of scientific management* fue *Principios del manejo científico* (originalmente referido al “manejo o doma del caballo”), aunque también se lo ha traducido y titulado como *Principios de administración científica*.

Los conceptos de gestión pública y gerencia pública aparentemente refieren a dos significados diferentes que provienen del mismo término: *management*. En Francia fue traducido como gestión en vez de gerencia; en España, los estudios e investigaciones lo traducen como gestión; y en otros contextos o países lo traducen y usan más como dirección.

En América Latina se usan las dos primeras acepciones y poco o nada la tercera. En Colombia se utilizan los dos términos de manera indistinta en los sectores privado y público, pero la gerencia se utiliza más en el sector privado y la gestión en el sector público. Sin embargo, la gestión pública, así como la NGP y post-NGP, no tienen un carácter universal, es decir, no se aplican de manera similar en todos los países occidentales, y se encuentran variantes significativas en Alemania, Francia, España, Italia y demás países europeos, en los países nórdicos, e incluso en Inglaterra, Estados Unidos y Australia, como también por supuesto en América Latina.

La gestión pública es un enfoque práctico centrado en la eficiencia y la eficacia mediante la aplicación de técnicas empresariales y de gestión del sector privado, cuyo objetivo consiste en optimizar la eficiencia y la eficacia y mejorar el servicio al cliente.

La nueva gestión pública

La NGP, o la gestión para resultados, surge a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta como respuesta a la supuesta ineficiencia del modelo considerado tradicional o burocrático de las administraciones públicas, y tiene una

primera oleada de divulgación e implementación en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Tres discursos y movimientos críticos se han desplegado en contra de la administración pública tradicional, en forma sucesiva más que sincrónica en la mayor parte de los Estados, cuestionándola por su ineficiencia/inefectividad, por su ilegitimidad/ilegalidad, o por su insuficiencia.

La NGP se difundió igualmente en Europa continental, aunque países como Alemania, Francia o España no siguieron el modelo en su forma más pura. La NGP buscaba construir una administración pública de mayor eficiencia, eficacia y calidad en los procesos y en los sistemas, que permitiera constituir organismos de gobierno y de gestión con capacidad para atender y resolver los diferentes problemas sociales, con base en el uso racional y eficiente de los recursos públicos en respuesta a las demandas de los ciudadanos.

El sustento de la NGP descansó en diversos enfoques teóricos, provenientes de la teoría de la elección pública (promueve las fallas de gobierno en contraposición de los fallos del mercado), de la NEP, de los desarrollos de la NEI (Coase, North, Williamson, Wingast) y de la misma política pública (justifica su no consolidación durante los años setenta, argumentado que el problema no estaba en el diseño de las políticas, sino en la implementación y en la ejecución de las mismas a cargo de la administración pública), si bien todos apuntaban al diseño de un modelo más adecuado para lograr el bienestar, ¿social o del capital? En realidad, lo que se pretendía era reducir el tamaño del Estado (organismos del gobierno), privatizar los bienes y servicios públicos y traspasarlos al sector privado (los fallos del mercado ya no gestionados por el Estado sino por el mismo mercado), tercerizar las funciones de la administración pública; y con la post-NGP, impulsar las asociaciones público-privadas (financiación privada y recuperación de sus inversiones con concesiones de tarifas y peajes a largo plazo), para reducir la contratación y la financiación del Estado vía impuestos.

El nuevo modelo de Estado, gobierno y gestión, inicialmente fue impulsado por los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, BID, incluso UNESCO y OEA), y de manera más reciente, en la post-NGP, la gobernanza y post o nueva gobernanza, han tenido mayor incidencia la Unión Europea y la OCDE, bien de manera directa o a través de recursos cedidos a fundaciones, centros de investigación,

universidades y académicos. Los primeros estudios en torno a los cambios que tenían lugar en el tamaño, la organización y alcance de la acción administrativa de los gobiernos de los países industrializados analizaron el paradigma posburocrático, el gobierno empresarial y emprendedor, el gerencialismo, el gobierno por el mercado y el *New Public Management*, término acuñado por Christopher Hood en 1989, al unísono de las reformas británicas, y que se abrió paso y se generalizó para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los ochenta sucedían en el sector público de muchos países, tomando como referente las reformas administrativas de Gran Bretaña.

Para Patrick Dunleavy y Christopher Hood (1995), la expresión “nueva gestión pública” es controvertida, ya que frecuentemente se utiliza como un término genérico, como una formulación útil para resumir y describir cómo las diferentes partes de la administración pública se reorganizan y adoptan unos mecanismos de actuación más cercanos a los que se emplean en el campo empresarial. La consolidación de la NGP conlleva una transformación de los modelos de gestión del sector público.

Según Guy Peters, gobernar consiste en tratar de encontrar el mejor equilibrio entre la centralización y la descentralización, mediante organizaciones horizontales, mecanismos de control y multitud de otras variables organizacionales. Peters (1997) percibe en las reformas de la NGP tres modelos: 1) gobierno mercado (pone énfasis en el empoderamiento y participación de los ciudadanos en la gestión pública); 2) gobierno flexible (organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias, diferentes de las estructuras y procedimientos rígidos de las burocracias y de la indiferencia del personal de carrera); y 3) gobierno desregulado. Lo que podemos predecir con algo de certidumbre es que el conjunto de reformas actuales del sector público no será el último. La experiencia de los profesionales del gobierno es que cada reforma engendra la siguiente ronda de reformas.

Se suele concebir la reforma de la gestión pública como un medio para conseguir un fin y no como un fin en sí mismo. Se trata de un medio para la consecución de una multiplicidad de fines. Entre estos se encontrarían la reducción del gasto público, la mejora de la calidad de los servicios públicos, la mejora de la eficiencia en la actividad

administrativa y el incremento de las posibilidades de que las políticas que se eligen implementar resulten eficaces. (Pollitt y Bouckaert, 2010, p. 1)

Algunos gobiernos observan las reformas y toman de unas u otras, respecto de lo cual advierte Christopher Pollitt (2004, p. 8): “El enfoque que hemos planteado en este trabajo implica que quien toma prestadas o compra reformas de la gestión pública no puede permitirse ser consumidor pasivo de doctrinas y técnicas provenientes de los países ‘avanzados’”. Y agrega que la modernización del sector público no se desarrolla siguiendo una sola línea, con los que están “más adelantados” a la cabeza, enseñándoles a aquellos que van detrás cómo continuar, cómo instalar ciertos estándares y mecanismos confiables que permitirán reparar algún conjunto de problemas supuestamente universales: “Para ser exitosas, las reformas de la gestión no pueden comprarse ‘hechas’. Mucho más a menudo deben ser coproducidas”.

Un primer modelo de reforma de la gestión pública fue el realizado por Pollitt y Bouckaert (2010), e integra cuatro variables interdependientes: 1) el sistema de fuerzas socioeconómicas, que impacta en 2) el sistema político, y ambos influyen a su vez en 3) las percepciones de la élite o grupo directivo, que son los que definen la conveniencia, deseabilidad y factibilidad de las reformas administrativas, las cuales inciden en 4) el sistema administrativo, definiendo el conjunto, contenido y tipo de las reformas, su proceso de implementación y la evaluación de sus resultados.

Un segundo modelo es propuesto por Norman Flynn para describir el surgimiento de la NGP en diferentes países y señalar sus semejanzas y diferencias en propósitos, aplicaciones, prioridades y resultados. La conclusión es que existen diferencias entre países y sectores en la forma en que se aborda el cambio de gestión.

Un tercer modelo *intermedio* de análisis fue expuesto por Christensen y Laegreid (2022, p. 2), quienes consideran que ningún modelo, incluyendo los dos anteriores, encuentra una aplicación similar en el mundo occidental, pues “el contexto dinámico y las fuerzas impulsoras de las reformas pueden interpretarse como una mezcla compleja de características políticas, contexto histórico-institucional y presión ambiental”. Consideran que la NGP es un concepto vago y de múltiples fuerzas impulsoras, acuñado para describir las reformas administrativas que han existido

en el sector público en muchos países desde mediados de los ochenta, y caracterizado como “cesta de la compra”, es decir, como un conjunto de diferentes medios y medidas que apuntan, no todos, en la misma dirección, ya que no todos están incluidos en todas las cestas. Además, también varía en alcance conceptual, profundidad y desarrollo (Pollitt y Bouckaert, 2010).

Christensen y Laegreid (2022) argumentan que no ha habido convergencia hacia un modelo común de NGP, “sino una divergencia significativa entre países, niveles de gobierno, áreas de políticas, tareas y, a lo largo del tiempo, los efectos y las implicaciones de la NGP son ambiguos, inconclusos y cuestionados” (p. 1). Concluyen que “la actual reforma y práctica de la gestión pública ya no está fijada en la NGP. Hay una serie de enfoques en competencia en el desarrollo de la gestión y la administración pública, que se basan en teorías anteriores o tienen como objetivo corregir las debilidades y fallas de los enfoques anteriores de la NGP” (p. 37).

Según estos autores, los efectos de la NGP dependen del contexto más que de la forma general, señalando igualmente que el éxito de las reformas de la NGP depende del grado de autonomía, politización y participación. Observan que, en los países nórdicos, por ejemplo, la burocracia central disfruta de un alto grado de autonomía, no está muy politizada e involucra estrechamente a los empleados públicos en el proceso de reforma.

Para Aguilar (2019), en el campo específicamente administrativo la respuesta fue la NGP, el brazo administrativo avasallador del ajuste financiero del gobierno. Recalca cómo el gerencialismo introdujo en el sector público todo un arsenal de métodos y técnicas gerenciales del sector privado, con supuestos objetivos de maximización de resultados y disminución de costos.

El mismo autor argumenta que “la más reciente manifestación y propuesta de eficientización de la administración pública es el gobierno inteligente, con antecedentes en la ciudad inteligente” (2019, p. 20). El término-concepto implica la incorporación de las TIC (gobierno electrónico) y de los primeros resultados de la inteligencia artificial en la ejecución de los procesos y en el repositorio de los numerosos registros administrativos de los ciudadanos y sus operaciones, ampliada y fortalecida por los sistemas tecnológicos y la disposición de grandes volúmenes de datos (*big data*). La interconexión entre la inteligencia

gubernamental y la inteligencia social se basa en el uso generalizado de plataformas y dispositivos tecnológicos en la vida cotidiana laboral, profesional, personal y social, así como en el procesamiento o elaboración de datos nuevos. Esto permite la interconexión entre gobierno-administración pública inteligente con la sociedad, facilitada y asegurada por las plataformas digitales para el desarrollo mediante aprendizaje automático o automatizado y el abordaje de problemas y demandas sociales.

La post nueva gestión pública

Christensen y Laegreid (2022) consideran que, más recientemente, las reformas han sido etiquetadas de diversas maneras como post-NGP, gobierno integral, gobierno conjunto, nueva gobernanza pública, etc. Las razones por las que han surgido reformas post-NGP parecen ser, en primer lugar, una reacción a una pérdida de poder político; en segundo lugar, los problemas de la NGP para cumplir con las medidas económicas; y tercero, el factor miedo —es decir, el terrorismo, las pandemias, los tsunamis, las amenazas climáticas y la recesión financiera—, todo lo cual ha creado una mayor necesidad de control. Se han presentado en ese sentido fuertes demandas por una mayor integración y capacidad de coordinación transfronteriza, lo que se refleja en varias características de las nuevas reformas.

Así, surgió la creciente necesidad de una política administrativa más integrada. La reforma post-NGP completó o suplementó las reformas del NGP. La generación de reformas de este tipo en las últimas décadas ha utilizado instrumentos estructurales formales para modificar la especialización vertical y horizontal. La centralización, la coordinación horizontal y la fusión de organizaciones del sector público han adquirido un nuevo énfasis.

Sin embargo, apuntan Christensen y Laegreid (2022, p. 10) que es justo decir que la expresión post-NGP, al igual que NGP, apunta a un término general que se utiliza para describir una serie de tendencias reformistas diferentes, entre ellas el resurgimiento de un Estado fuerte, pero también una visión del Estado como un actor entre muchos en asociaciones, redes y acuerdos de gobernanza colaborativa. Por lo tanto, la post-NGP no es totalmente coherente y no se ha institucionalizado ni ha sido ampliamente aceptada como un nuevo modelo organizacional de administración pública entre académicos y profesionales, a pesar de estar muy extendida.

Pero, advierten los mismos Christensen y Laegreid que, en lugar de reemplazar el modelo de la NGP, la post-NGP ha implicado un proceso de estratificación, en el que se han agregado nuevas estructuras y acuerdos a los viejos modos de organización y gobernanza. Varios paradigmas de gobernanza pública compiten y coexisten. En lugar de una ruptura clara, se podría hablar de un grado de continuidad y de diferencias menos sustanciales entre las reformas de la NGP y las posteriores a ella. Además, compiten y conviven con otros paradigmas de gestión pública como la gobernanza de la era digital, el Estado neoweberiano, la nueva gobernanza pública, la gobernanza del valor público y la burocracia profesional.

En conclusión, Christensen y Laegreid (2022) señalan cómo, en los últimos años, la mayoría de los académicos reconocen que centrarse en uno de los paradigmas de gobernanza, ya sea NGP, post-NGP o Estado neoweberiano, no entiende necesariamente que los demás estén obsoletos. Cada una de estas *metarreformas* puede ser informativa, pero ninguna nos lleva muy lejos. A menudo no son mutuamente excluyentes, y los vínculos entre herramientas de reforma específicas y trayectorias generales de reforma pueden ser bastante débiles. Una conclusión importante es que las reformas administrativas no se han llevado a cabo en una sola dimensión; en la práctica, nos enfrentamos a modelos mixtos.

Gobernanza y nueva gobernanza

La gobernanza es un concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo, reflejando cambios en las estructuras de poder. La gobernanza pública se refiere al proceso y a las estructuras a través de los cuales se gestiona la administración de los asuntos públicos. Implica la interacción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para formular, implementar y supervisar políticas y decisiones que afectan a la comunidad. Este concepto incluye tanto la forma de gestionar los recursos públicos como los mecanismos para asegurar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la efectividad en la administración pública.

Los antecedentes del término gobernanza, según Aguilar (2006), se remontan al siglo XVII, y su reciente reaparición es en gran medida como un producto utilizado y desarrollado por los teóricos de la administración, los expertos en políticas públicas y los politólogos angloamericanos, en el ambiente liberal dominante, en respuesta a la crisis del Estado social y del Estado socialista. Esta nueva

reconfiguración del término y su denotación conceptual surgió en el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989, *África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*, donde se señaló que la incapacidad de manejo y administración por parte del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo del África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno, y una reforma política con base en el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y la construcción o aseguramiento de la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de políticas económicas y de desarrollo social.

Agrega Aguilar que el caso africano se transformó en otro estudio ambicioso del Banco Mundial para formular las relaciones *governance and development*. Luego, el término fue acogido en 1993 por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico, que lo resignificó como *good governance*. Posteriormente lo incorporó la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para sus análisis y recomendaciones; otra organización mundial promotora fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, precursor en la construcción y difusión de una definición precisa y estable en el marco del desarrollo sustentable.

Siguiendo al autor, el concepto describe el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad, introduciendo formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para resolver problemas sociales. Debido a ello, se está generando una mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación instrumental de las políticas públicas y en los servicios públicos. Además, han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas, en la prestación de servicios, en la atención de necesidades de grupos y comunidades, todas actividades que se consideraban públicas y que, conforme a la noción tradicional de la administración pública, estaban directamente a cargo del

gobierno de manera monopólica como autoridad. Aguilar (2006, p. 67) infiere que “el monopolio estatal-gubernativo se ubica en el terreno de la coacción legítima (Weber), pero no necesariamente en el de la operación administrativa. Conviene advertir empero que su primera utilización y primer intento de definición no fue en el sector público sino en el sector privado desde los años ochenta, con la expresión *corporate governance*”.

Kooiman (1993) define la gobernanza como el conjunto de “patrones que surgen de gobernar las actividades de los actores sociales, políticos y administrativos”. Para Aguilar (2019, p. 32):

[...] las relaciones de interdependencia que se establecen entre los gobiernos, y entre estos y los actores sociales extra-gubernamentales, han originado una nueva estructura y proceso de gobierno en numerosas sociedades y asuntos públicos que van más allá del concepto de gobernanza, dando lugar a la nueva gobernanza pública, cuya cabeza inspiradora ha sido el maestro holandés Jan Kooiman con el libro fundador *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1993).

Christensen (2012) argumenta que, además del modelo de asociación, también contamos con un sistema de gobernanza multinivel impulsado por la nueva gobernanza pública en el que las tareas se llevan a cabo en diferentes niveles de gobierno, lo que implica una mayor interdependencia de agencias públicas que operan en diferentes niveles territoriales, a menudo en un sistema complejo de jurisdicciones superpuestas. Según Aguilar (2024, p. 12), “la gobernanza multiactor, multinivel, es el término que se emplea para hablar de los actores participantes en la definición de sus objetivos y en la implementación de sus acciones para realizarlos”.

Se pueden identificar algunas características de la nueva gobernanza pública: 1) participación activa de múltiples actores (inclusión de la sociedad civil, colaboración público-privada); 2) transparencia y rendición de cuentas (acceso a la información, mecanismos de rendición de cuentas); 3) eficiencia y resultados (orientación a resultados, innovación en la gestión); 4) adaptabilidad y flexibilidad (capacidad de respuesta de la administración pública, gobernanza adaptativa); 5) enfoque en la calidad del servicio (satisfacción del ciudadano, participación en el diseño de políticas); 6) tendencias en la nueva gobernanza pública (gobernanza digital, tecnologías de la información, datos abiertos); 7) desarrollo sostenible (políticas ambientales, economía circular);

8) gobernanza participativa (presupuestos participativos, consultas públicas y foros de debate); 9) enfoque en la equidad y la inclusión (políticas inclusivas, equidad de género).

También, la nueva gobernanza pública encuentra desafíos: 1) resistencia al cambio (cambio cultural, y la coordinación de actores); 2) garantía de equidad (acceso y participación); 3) protección de la privacidad (seguridad de datos).

En resumen, la nueva gobernanza pública representa un enfoque moderno que busca mejorar la administración pública a través de la participación activa, la transparencia, la eficiencia, y la adaptabilidad. Al integrar múltiples actores y enfocarse en resultados y calidad del servicio, busca enfrentar los desafíos contemporáneos y promover una gestión pública más inclusiva y efectiva.

Conclusiones

Nueva gestión pública (NGP), post-NGP, gobernanza y economía pública aparecen como enfoques interrelacionados desde los años setenta, y desde entonces, han evolucionado a partir de la manera como se gestionan los asuntos públicos, por lo que sus interrelaciones reflejan cambios en las expectativas y necesidades de la administración pública y del gobierno.

La economía pública incorpora desde la década de 1970 dos amplias ramas de la economía: las finanzas públicas y la teoría económica del bienestar, centrándose en el estudio de las políticas gubernamentales a través de la lente de la eficiencia económica y la equidad (redistribución social).

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2019). La fabricación disociada de la administración pública del siglo XX. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 73(13).
- Aguilar, L. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Bonnin, C-J. (1982). Principios de la administración. *Revista de Administración Pública, INAP-UNAM*, (1982), 81-102.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). Reformas post-nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 539-564.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2022). Balance: Nueva Gestión Pública (NGP) y reformas posteriores a la NGP: tendencias y desafíos. En A. Ladner y F. Sager, (eds.), *Manual sobre la política de la administración pública* (pp. 38-49). Edward Elgar Publishing. doi: [10.4337/9781839109447.00010](https://doi.org/10.4337/9781839109447.00010)
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1995). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. En *Informes sobre procesos de cambio administrativo en otros países*. GAPP N° 3- mayo-agosto 1995.
- Frederickson, G. (1983). *Nueva administración pública*. Noema Editores S.A. (Traducción del original de 1980).
- Guerrero, O. (1986). *La teoría de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gulick, L. y Urwick (1923/1937). La teoría administrativa en el Estado. En *Papeles sobre la ciencia de la administración* (pp. 99-114, traducido por S. Greer). Instituto de Administración Pública.
- Hegel, F. (1975). *Principios de la filosofía del derecho*. Editorial Sudamericana.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. SAGE.
- Monteiro, P. y Adler, P. (2022). Bureaucracy for the 21st century: clarifying and expanding our view of bureaucratic organization. *Academy of Management Annals*, 16(2), 427-475. <https://doi.org/10.5465/annals.2019.0059>
- Peters, G. (1997). Futuras alternativas para la administración pública. *GAPP*, (7-8). <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/88/88>
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV(4), 585-598. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/es/article/view/1782>
- Peters, G. (2010). Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, 50(201-202), 752-777. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/es/article/view/2028>
- Pollitt, C. (2004). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la administración pública, un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Silva, J. (2025). Economía pública: una disciplina autónoma desde 1970. *Revista de Economía Pública*, 1(1), e-1292. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/economiapublica/article/view/1292>
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad* (dos tomos). Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1980). El estudio de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, (1980), 275-294.