

RELIGACIÓN

R E V I S T A

Desentrañando el estado del conocimiento de la Gestión y Administración Pública (GyAP): aportaciones y vigencia de las escuelas de pensamiento

Unravelling the state of knowledge of Management and Public Administration (MPA): contributions and validity of schools of thought

José Luis Sergio Sosa González

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir y entender cómo ha evolucionado la Gestión y Administración Pública (GyAP) como disciplina de estudio a partir de las escuelas de pensamiento que la conforman. Con base en una investigación documental exhaustiva y el uso de los métodos genético y sistémico, se identifican dieciocho escuelas de pensamiento que componen la disciplina y que pueden clasificarse en tres grandes etapas de evolución. Se describen las aportaciones originales, autores precursores, retroalimentación y dimensión del objeto de estudio de cada escuela, así como su inclusión en cada etapa. Se concluye que las escuelas y etapas son complementarias, vigentes y necesarias de conocer para lograr la comunicación efectiva entre estudiosos de la materia, entender en plenitud el objeto de estudio y formular intervenciones efectivas para mejorar la acción de gobierno.

Palabras clave: Gestión y Administración Pública; Escuelas de pensamiento; Administración Pública Ortodoxa; Administración Pública Heterodoxa; Gestión Pública Contemporánea.

José Luis Sergio Sosa González 

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla – México. sergio.sosa@correo.buap.mx

<http://doi.org/10.46652/rgn.v8i37.1082>
ISSN 2477-9083
Vol. 8 No. 37 julio - septiembre, 2023, e2301082
Quito, Ecuador

Enviado: mayo 11, 2023
Aceptado: agosto 17, 2023
Publicado: septiembre 07, 2023
Publicación Continua



Abstract

The objective of this work is to describe and understand how Public Management and Administration (MPA) has evolved as a discipline of study from the schools of thought that comprise it. Based on exhaustive documentary research and the use of genetic and systemic methods, eighteen schools of thought that make up the discipline have been identified and classified into three major stages of evolution. The original contributions, precursor authors and dimension of the object of study of each school are described, as well as the characteristics of each stage. It is concluded that these stages and schools are complementary and necessary to consider achieving effective communication between experts in the field and build viable interventions to improve the performance of governments and their administrative structures.

Keywords: Management and public administration; schools of thought; Orthodox Public Administration; Heterodox Public Administration; Contemporary Public Management.

1. Introducción

Para algunos estudiosos, la administración pública nace como disciplina académica, en Estados Unidos con Woodrow Wilson en 1887 con la publicación de su obra *“El estudio de la administración”* (Bustamante, 2002 y Wilson, 1980). Sin embargo, otros estudiosos van más atrás para identificar su origen y señalan a Charles-Jean Bonnin como el iniciador de esta disciplina argumentando como base la publicación en Francia en 1808 de la obra *“De la importancia y necesidad de un código administrativo”* (Uvalle, 2007; Guerrero, 2010; Bonnin, 1808) donde se vislumbran las bases teóricas y filosóficas para el estudio de esta disciplina.

Comparado con otras ciencias sociales, esta disciplina resulta muy reciente, pero destaca que, desde su relativamente reciente aparición, la Administración Pública y posteriormente la Gestión Pública han sido muy fructíferas en los conocimientos aportados para la comprensión de su objeto de estudio: la acción del gobierno. Dentro de esta disciplina, se han desarrollado diversas y variadas teorías, conceptos, metodologías, técnicas y herramientas que han conformado diversas escuelas de pensamiento, corrientes teóricas o enfoques aplicados al ámbito público. En su conjunto estas escuelas conforman lo que hoy se conoce como la disciplina académica de la Gestión y la Administración Pública (GyAP).

El concepto inicial de Administración Pública, como disciplina de estudio, definido de manera simple como: el conjunto de conocimientos para entender y perfeccionar la integración, funcionamiento y desempeño de las organizaciones públicas a través de las cuales actúa el gobierno (Guerrero, 2010), presentó desde su nacimiento problemas de fondo. Al carecer de un cuerpo teórico propio (Shafritz y Hyde, 1999), esta disciplina fue construyéndose a partir de las aportaciones de otras áreas de conocimiento como son la administración de empresas (también conocida como industrial, privada o corporativa), el derecho, la economía, la psicología, la sociología y las ciencias políticas, entre otras; de tal forma que aún en la actualidad se debate sobre las construcciones teóricas, concepciones y aportaciones originales de la disciplina para la comprensión y entendi-

miento pleno de su objeto de estudio. Sobre esta problemática, y sobre la necesidad de avanzar en el conocimiento disciplinario que permita el mejoramiento de la acción de gobierno para resolver los problemas públicos y contribuir de manera efectiva al bienestar social, Pineda (2002) señala:

Se presentan cada vez más graves y profundos problemas para el Estado... y en consecuencia para el ejercicio de la acción pública: conflictos que hacen parecer, en algunos casos, a los órganos de poder como ineficientes, aislados de la sociedad. De manera paralela, la administración pública no encuentra en muchas ocasiones los caminos para acercarse y responder a la sociedad. De ahí la búsqueda incesante que la disciplina de la administración pública está emprendiendo, a partir de enfoques nuevos, para acercarse a los ciudadanos con eficacia y responsabilidad. (Pineda, 2002, p. 36)

En la búsqueda de soluciones a las demandas sociales sobre mejorar el desempeño de los gobiernos, la disciplina de la administración pública fue evolucionando, sobre todo cuando los estudiosos de la materia se dieron cuenta que, en los enfoques iniciales, se estaba considerando sólo el aspecto ideal y dogmático de cómo debería ser y debería funcionar la administración pública. Se empezó por tanto a abordar el estudio de las dimensiones “reales”, más allá de las “ideales”, del objeto de estudio, para terminar, así construyendo el concepto de gestión pública. Este concepto, se enfoca más al estudio de los aspectos reales y estratégicos que determinan el cambio en la conformación, comportamiento y desempeño del gobierno, las políticas y las organizaciones públicas para atender los problemas colectivos (Arellano, 2004). De esta forma se han desarrollado, hasta ahora, por lo menos dieciocho enfoques teóricos o escuelas de pensamiento, los cuales constituyen las bases teóricas de esta área de conocimiento que se presenta cada vez más con tintes transdisciplinarios, o por lo menos multidisciplinarios.

Sin embargo, ante esta gran riqueza de enfoques o escuelas de pensamiento, que constituyen verdaderos ríos de conocimientos, se puede afirmar que ha sido muy poco el trabajo realizado para describir, caracterizar y organizar todo el conocimiento generado. Por tanto, es necesario precisar las aportaciones originales, ventajas y limitaciones de cada escuela de pensamiento, de tal manera que sea posible tomar lo mejor de cada una y generar propuestas pertinentes para construir un cuerpo teórico propio que nos permita avanzar en entender y mejorar radicalmente el desempeño del gobierno y la administración pública (AP).

En la práctica, los avances de la disciplina, basados en aportaciones multidisciplinarias, han generado una especie de Torre de Babel Administrativa donde cada estudioso de la disciplina pretende entender el objeto de estudio, pero únicamente a partir de uno o dos enfoques teóricos que conoce, o con los que ha tenido contacto, reduciendo o simplificando excesivamente la realidad y generando así propuestas de solución parciales, poco efectivas o no pertinentes para resolver los asuntos públicos y tratando de convencer a sus colegas que esa es la solución única. Este conocimiento parcializado de la disciplina limita la comunicación entre los expertos y la posibilidad de construir un cuerpo teórico propio que sustente intervenciones efectivas para mejorar el desempeño del gobierno y la AP. Se genera así una disonancia cognitiva donde cada especialista, ya sea por desconocimiento u orgullo, argumenta y entiende únicamente a partir del fragmento de cono-

cimientos con que cuenta y por tanto rechaza o descalifica el resto de las aportaciones y propuestas existentes, dificultando así la comunicación y el entendimiento pleno.

A partir de esta problemática, en este trabajo, se plantea como objetivo el identificar y caracterizar las diversas escuelas de pensamiento que conforman la Gestión y Administración Pública (GyAP) como disciplina de estudio; asimismo, señalar sus características, origen, énfasis específico, aportaciones originales y autores precursores de cada una y proponer la manera en que pueden organizarse para una mejor comprensión de su evolución y para contribuir al avance de la disciplina. Independientemente de que los conceptos de escuela de pensamiento, enfoque o corriente teórica signifiquen o no lo mismo, en este trabajo se plantea utilizarlos como sinónimos para simplificar el análisis.

2. Material y métodos

Para la realización de esta investigación se utilizaron tres métodos de investigación: Genético, Sistémico y de Análisis y Síntesis. El método Genético se utilizó en la búsqueda de los orígenes de las diversas corrientes del pensamiento administrativo aplicadas al sector público y conformadas por teorías, conceptos, metodologías, técnicas y herramientas administrativas que coinciden en la forma o perspectiva de abordar el objeto de estudio de la disciplina. Estas grandes corrientes de pensamiento de la GyAP han sido identificadas y precisadas por diversos estudiosos de la materia, aunque se encuentran actualmente dispersas en una gran cantidad de libros y artículos científicos. Aquí fue necesario profundizar en la literatura disponible, privilegiando los tratados clásicos y más completos sobre la disciplina, tales como los elaborados por autores destacados como: Shafritz y Hyde (1999), Guerrero (2010), Pineda (2002 y 2002a), Lynn y Wildavsky (1999), Uvalle (2007), Cabrero (1997 y 2010), Arellano (2004 y 2004a), Caldera (2012), Villanueva (2006, 2009 y 2013) y Bozeman (1993 y 1998), entre otros. Este tipo de autores abordan y pretenden describir, aunque no de forma integral sino dispersa, los diversos enfoques teóricos, así como las etapas de evolución de la disciplina, a saber: Administración Pública Ortodoxa y Administración Pública Heterodoxa. Las fuentes de estudio se discriminaron en función de su propósito, privilegiando aquellas que pretenden reflexionar sobre la evolución de la disciplina y sobre los grandes retos que enfrenta. Se incorporaron y estudiaron los enfoques teóricos de los que se observó evidencia amplia de su aplicación al sector público, incluyendo el gobierno, la administración y los asuntos públicos.

El método Sistémico, considera a los objetos de estudio como algo en constante actualización y cambio que interactúa con el entorno y se adapta a éste. Por tanto, este método se utilizó para identificar la retroalimentación y adaptación de la disciplina a su contexto, señalando los elementos que retoma y perfecciona cada enfoque teórico, así como las nuevas aportaciones originales que hacen diferente a cada uno de ellos y la manera en que interactúan o se relacionan las teorías, técnicas, herramientas y metodologías para constituir una nueva escuela, enfoque o forma de pensamiento dentro de la disciplina. Finalmente, el método de Análisis y Síntesis se utilizó al descomponer el objeto de estudio (en este caso el pensamiento administrativo aplicado al sector pú-

blico) en sus partes más elementales, estudiarlas por separado y luego identificar sus conexiones o relaciones, incluso se procedió a relacionar o vincular elementos que parecían no tener conexión e identificar su relación, todo ello buscando generar un nuevo conocimiento.

En cuanto a técnicas de investigación, se utilizó fundamentalmente la técnica de observación documental que consistió en una revisión minuciosa y lo más exhaustiva posible de la bibliografía académica disponible, privilegiando los tratados clásicos y más completos sobre la evolución y problemática de la disciplina. Esta bibliografía, identifica de alguna forma los principales autores, región de origen y las propuestas y aportaciones desarrolladas por cada escuela de pensamiento; procediendo en este trabajo a resumirlas, caracterizarlas y organizarlas ya que se encuentran dispersas. En el procesamiento, se buscó identificar las aportaciones originales de cada enfoque teórico o escuela de pensamiento, enfatizando en teorías concretas, conceptos, metodologías, técnicas y herramientas propuestas por cada enfoque, así como procurando identificar las grandes etapas de evolución que pudieran existir.

3. Escuelas de pensamiento de la Gestión y Administración Pública (GyAP).

Como ya se enfatizó en la introducción de este documento, resulta pertinente y necesario describir y entender las grandes aportaciones que ha generado la GyAP como disciplina académica, así como los conocimientos más relevantes que dan cuenta de la gran riqueza de esta y del inmenso bagaje de conceptos, teorías, metodologías, técnicas y herramientas que ha asimilado y construido, en corto tiempo, para mejorar el entendimiento y los resultados de la acción de los gobiernos.

Para desentrañar estas aportaciones y poder entender lo que se podría llamar el código genético de la disciplina, a continuación, se describen de manera muy sucinta, por cuestiones de espacio, los principales conjuntos de conocimientos que se han generado, organizados en escuelas de pensamiento que aglutinan conceptos, teorías, técnicas y metodologías bajo una determinada visión, perspectiva o forma de abordar el objeto de estudio. La exposición no es necesariamente cronológica ya que varias escuelas de pensamiento se desarrollaron de manera paralela y otras fueron resultado de los errores u omisiones de escuelas anteriores, sin embargo se procuró respetar el orden en la evolución teórica de la disciplina iniciando con los enfoques más rígidos, limitados y por tanto ortodoxos, hasta las escuelas de pensamiento más actuales, completas, holísticas y pertinentes para el entendimiento pleno del complejo objeto de estudio de la disciplina. En la tabla número uno se enlistan los enfoques o escuelas que posteriormente se explican.

Tabla 1. Escuelas o enfoques de pensamiento de la Gestión y Administración Pública (GyAP).

Escuela o enfoque de pensamiento	Escuela o enfoque de pensamiento
Escuela de la Administración Científica.	Enfoque de Sistemas
Enfoque Político.	Enfoque de Administración Estratégica
Enfoque Jurídico.	Escuela de Administración de la Calidad
Escuela Burocrática.	Enfoque de Políticas Públicas.
Escuela de Administración de Proyectos.	Enfoque Relaciones Intergubernamentales
Escuela Psicosociológica	Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública
Escuela Humano Relacionista (Comportamiento Humano)	Gestión Estratégica del Sector Público
Enfoque Estructuralista y del Desarrollo Organizacional	Enfoque Neo institucional
Enfoque Funcionalista o Ecléctica (proceso administrativo)	Gerencia y Gestión Social

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

Aunque se intentó realizar un estudio exhaustivo describiendo las dieciocho escuelas de pensamiento mencionadas por autores diversos, se reconoce la posibilidad de que en posteriores estudios se identifiquen otras escuelas o sub-escuelas de pensamiento; sin embargo, se recomienda, en su caso, verificar siempre que no correspondan o sean parte de las que se describen aquí para no generar confusiones ya que pudiera tratarse de una variación regional o sub-temática de estas. En cuanto a la denominada “Administración Pública Comparada”, en este trabajo se consideró una metodología de estudio del fenómeno y no un enfoque teórico por lo que no se incluye. Asimismo, es necesario aclarar que, para todos los casos de autores que construyeron las diferentes escuelas de pensamiento, los años señalados de sus publicaciones en este documento pueden no coincidir con el período de su vida ya que en muchos casos se refieren a reimpressiones de sus obras.

3.1 Enfoque Político

Surge en países desarrollados como Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania y luego se exporta al resto del mundo. Sus antecedentes los encontramos en Grecia (siglo VII A.C.) con Aristóteles y su filosofía política, la cual influyó en el pensamiento occidental hasta la actualidad. También rescata las aportaciones de Maquiavelo a la Ciencia Política y los Enciclopedistas Franceses Voltaire, Rousseau y Montesquieu. Se debe reconocer también las grandes aportaciones de otros clásicos de la Ciencia Política y de la Sociología como son Thomas Hobbes, Jean Bodin, John Locke, Emmanuel-Joseph Sieyès y Alexis de Tocqueville que se pueden considerar precursores de este enfoque teórico. Otros autores más recientes que contribuyeron a esta corriente teórica son Vilfredo Pareto (1916) con sus estudios sobre desigualdad y David Easton (1990) con sus estudios sobre teoría de sistemas aplicada al análisis político.

La gran contribución del enfoque político consistió en relacionar, de manera acertada, la Administración Pública (AP) con la Ciencia Política, aclarando que la AP como estructura y acción

de gobierno sólo es un medio para alcanzar fines políticos inherentes al grupo en el poder, a sus intereses y a su ideología. Sostiene que las organizaciones gubernamentales, sus estructuras, sus programas y presupuestos, son la materialización de la ideología y los intereses del grupo o grupos en el poder. Por tanto, se centra en estudiar el poder político y económico y su control sobre el gobierno y la administración pública. De la misma manera, enfatiza en estudiar la interacción entre procesos políticos y administrativos y concibe a la AP como un medio para alcanzar fines e intereses políticos y económicos particulares y no necesariamente los fines sociales o de beneficio colectivo que debiera buscar.

Entre otras de sus aportaciones, destacan, el análisis de los grupos humanos como factores del poder dentro de las organizaciones de la AP y el estudio de las autoridades como representantes de intereses específicos y su gestión como acciones consecuentes de estos intereses, más allá de las características psico-sociales de la persona en quien recae en un momento determinado la autoridad.

A partir de esta perspectiva teórica, se reconoce que el caos organizacional y el bajo desempeño de las entidades públicas se debe principalmente a que los intereses y los procesos políticos normalmente se anteponen a los procesos técnicos y administrativos. Sobre esto, Wallace Sayre, citado en Rosebloom, (1999, p. 844) señala que “en última instancia, la administración pública es un problema de la teoría política: el problema fundamental en una democracia es la responsabilidad ante el control popular; la responsabilidad y sensibilidad de las dependencias administrativas y burocracias”.

3.2 Enfoque Jurídico

Este enfoque teórico se desarrolla a partir de las aportaciones que hace el derecho como disciplina de estudio a la AP. Sus orígenes pueden rastrearse hasta el siglo VII A.C. en Roma con las bases jurídicas de la República Romana y lo que dio en llamarse después el *Derecho Romano*. Posteriormente, los autores que pueden considerarse los principales exponentes de este enfoque teórico y que construyeron las principales aportaciones del Derecho Constitucional, Derecho Público y Derecho Administrativo a la AP, son, entre otros: a) George Jellinek (2000) quien aportó estudios con una visión orgánica (dinámica) y dualista del Estado, considerando la dimensión sociológica y jurídica del mismo; b) Hans Kelsen (1925) quién concibió al Estado como el autor y el depositario del orden jurídico, c) Herman Heller (1998) quien enfatizó en el estudio sociológico de los hechos concretos que dan lugar a la creación de instituciones; d) José de Posada Herrera (2012) que hizo grandes aportaciones al estudio de la AP y fue considerado el padre del derecho público; e) José Trueba Dávalos con sus aportaciones sobre *Estructuras sociales y dinámica del cambio* (Trueba, 1976); f) Sebastián Urbina (2006) con estudios sobre democracia y filosofía del derecho; g) Andrés Serra Rojas con estudios sobre Derecho Administrativo, Ciencia Política y Teoría del Estado (Serra Rojas, 1983 y 2005); y Salyano Rodríguez (1985) con sus estudios sobre centralización, descentralización y desconcentración administrativa.

Como gran parte de los enfoques teóricos, éste se desarrolla en los países considerados como centrales o desarrollados (Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania) y luego se exporta a todo el mundo. Este enfoque considera al Gobierno y la AP como un conjunto de organizaciones establecidas formalmente y por tanto soportadas por el derecho, las cuales buscan la satisfacción de las necesidades públicas y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular a través de la acción punitiva del Estado. Asimismo, considera la acción de la burocracia y de las autoridades como un proceso de trabajo subordinado (automático) que se fundamenta en las leyes y normas jurídicas que establecen la relación que idealmente debiera existir entre instituciones y personas. Estudia con énfasis especial en qué medida el Gobierno y la AP se mantienen subordinados o no a la sociedad, esto a través de estudiar por lo menos los siguientes aspectos: 1) la legalidad de la actividad pública gubernamental; 2) los actos administrativos y su soporte jurídico; 3) la formalidad que define cómo debe actuar el gobierno y la AP; 4) el entramado normativo y la pertinencia de éste para asegurar que se anteponga el interés público sobre el interés particular de autoridades y burócratas; y 5) los mecanismos de castigo o acción punitiva necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades públicas sobre los intereses particulares de los diversos actores económicos, sociales y políticos.

3.3 Escuela Burocrática

Esta escuela o enfoque teórico surge principalmente en Prusia (actualmente Alemania) en 1920, aunque sus antecedentes se pueden rastrear hasta el siglo XVIII en Francia donde se acuñó el término *bureaucratie* (burocracia) entendido comúnmente como el “*poder del escritorio*”. Entre sus principales exponentes destacan los siguientes: a) Max Weber, a quien se le reconoce como el creador de este enfoque, aportó estudios sobre las formas de dominación, relación entre Estado y burocracia, y los tipos o modelos ideales racionales (Weber, 1986); b) Woodrow Wilson (1967), por sus aportaciones sobre sistemas organizacionales y el derecho administrativo como base de la actuación de la burocracia; c) Robert King Merton, con sus estudios sobre funcionalismo y estructuralismo aplicados a las sociedades, estructura y función de las burocracias, y sociología del conocimiento (King Merton 1977).

Se puede decir que el objeto de estudio de esta escuela o enfoque teórico es la *burocracia* como forma ideal de organización social y política. Por tanto, busca estudiar el orden y la organización racional del Estado, el gobierno y la AP a través de la distribución óptima de funciones, atribuciones y autoridad en las organizaciones que la componen. Este enfoque, concibe a la organización pública como una estructura rígida donde el ejercicio de la autoridad se debe dar de forma lineal descendente para asegurar que todas las acciones y recursos se orienten en un mismo sentido, buscando así salvaguardar el interés público sobre el interés particular o de grupos. Esta corriente enfatiza en la búsqueda de “*modelos ideales*” de organización y trabajo, denominados modelos racionales, los cuales, una vez analizados y aprobados se establecen de forma rígida para asegurar el funcionamiento eficiente de las organizaciones públicas y del propio Estado. Su interés es tanto en el ámbito micro-administrativo (al interior de las dependencias y entidades) como en el macro-administrativo (gobierno y relación con la sociedad).

Para entender el énfasis y propósito de este enfoque se debe recordar que surge en países desarrollados para contrarrestar lo que se conoció como el *sistema de botín*, un período de corrupción donde la clase y los partidos políticos saqueaban el erario público en cuanto llegaban al poder, para retirarse posteriormente sin dejar registros administrativos ni recursos públicos y sin establecer una continuidad en su actuación. Por tanto, este enfoque propuso y buscó crear una élite de expertos en el servicio público, una *burocracia dorada*, que fuera permanente y sirviera de contrapeso a la falta de preparación y a la corrupción de la clase política a través de establecer una estructura, normatividad y formas de trabajo rígidas que evitaran la corrupción. Asimismo, propuso que la burocracia mantuviera una memoria y una continuidad de las políticas y programas públicos, sin importar la rotación de grupos o partidos políticos en el gobierno.

3.4 Escuela Productivista

También conocida como Escuela de la Administración Científica, es una escuela de pensamiento importada totalmente de la administración privada o corporativa y que ha sido aplicada en dependencias y entidades de la AP, pero especialmente en empresas paraestatales y organismos de la AP descentralizada. Surge principalmente en Estados Unidos en 1930 y es exportada posteriormente a todo el mundo. Entre sus exponentes principales destacan: Frederick Taylor (1885), Henry Fayol (1885 y 1916), Luther Gulick (1938), Marshall Dimock (1933) y Henry Ford. Su principal énfasis es el estudio de la productividad, entendida como la maximización de producción de bienes o servicios por parte de una organización con la menor cantidad de recursos y esfuerzos, bajo ciertas normas y estándares. Debido a ello, centró su objeto de estudio en aspectos tales como: las líneas de producción, donde se separa un proceso productivo en varias etapas para especializar el trabajo; los estudios para reducir tiempos y movimientos y hacer más eficiente el proceso productivo; la incorporación de modelos matemáticos para analizar *científicamente* las diversas variables involucradas en la producción y tomar las decisiones más acertadas; el estudio de técnicas administrativas para lograr que las organizaciones funcionen como máquinas con una sincronización perfecta entre sus engranes, considerando incluso al trabajador como un engrane más; búsqueda de maquinaria, equipo, tecnologías y otros mecanismos para incrementar los resultados de una organización; la reducción de insumos, gastos y esfuerzos para maximizar el beneficio económico, entre otros.

3.5 Escuela de Administración de Proyectos

También conocida como Escuela de Proyectos de Inversión, se desarrolla y toma su mayor auge aproximadamente entre 1970 y 1985, principalmente en la Ex Unión Soviética, Estados Unidos, Francia y Canadá, exportándose luego al resto del mundo. Entre sus principales exponentes destacan: Rusell L. Ackoff (1994), Peter Drucker (1994), Baca Urbina (2001), Fontaine (2008) y Ferrá (2000), entre otros, así como organismos internacionales como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, el Project Management Institute (PMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

Este enfoque teórico se puede decir que proviene principalmente de la economía y enfatiza básicamente en el análisis, selección e implementación de alternativas o proyectos de inversión gubernamental a partir de la utilidad social que puedan redituarse. Por tanto, desarrolla conceptos, metodologías, técnicas y herramientas para apoyar la toma de decisiones de tal manera que se facilite seleccionar las mejores opciones a partir de indicadores de viabilidad, pertinencia y rentabilidad económica, financiera y social.

Debido a su énfasis en la toma de decisiones financieras, su centro de estudio y sus aportaciones metodológicas, conceptuales, teóricas y técnicas tienden a centrarse en la dinamización de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del gasto público; asimismo en el diseño y aplicación de métodos, técnicas y herramientas para formular, implementar y evaluar proyectos de inversión con diferentes costos e impactos sociales.

3.6 Escuela Psicosociológica

También conocida como Escuela Humanista de la Administración. Surge en oposición a la Escuela Productivista la cual había soslayado totalmente los aspectos psicológico y social de los individuos que conforman las organizaciones. Presenta su máxima vigencia entre los años 1927 a 1940 en países desarrollados, exportándose paralelamente al resto del mundo. Entre sus principales exponentes, destacan: Elton Mayo (2014); Mc. Gregor (1994); Mary Parker Follet (1998); Muñoz Amato (1973); Jiménez Castro (1990).

Su énfasis de estudio son los aspectos psicológicos y sociales de los miembros de una organización y cómo estos impactan su comportamiento y la productividad de la organización. A partir de este interés, este enfoque enfatiza el estudio de aspectos tales como: la motivación, la comunicación, el clima laboral y el liderazgo; las relaciones humanas entre grupos de afinidad, departamentos y niveles jerárquicos; la organización informal, compuesta por los grupos sociales de afinidad y representada y estudiada a través de socio-gramas; el desarrollo de pruebas psico-métricas y sociales (*tests*) que revelan la conducta y la personalidad del individuo; el trabajo, entendido como un proceso que concilia intereses individuales con los intereses de la organización; el trabajo en equipo para lograr resultados multiplicados a través de la sinergia; los factores de higiene y seguridad en el trabajo para incrementar el bienestar psicológico y físico del trabajador y favorecer la productividad; la atención a aspectos ergonómicos tales como iluminación, ventilación, temperatura y organización de espacios de trabajo para lograr un efecto físico y psicológico positivo en el trabajador que favorezca la productividad, entre otros aspectos.

3.7 Escuela Funcionalista

También conocido como Enfoque del Proceso Administrativo, se desarrolla principalmente durante las décadas de los 40s y 50s del siglo XX en Estados Unidos y se exporta casi al mismo tiempo al resto del mundo. También se le conoce como Escuela Ecléctica debido a que toma lo

mejor de las demás escuelas teóricas, reagrupando los conocimientos en funciones que componen el Proceso Administrativo. Entre los fundadores y principales exponentes de este enfoque destacan: Henry Fayol (1971 y 1996), Harold D. Koontz (2008); Cyril J. O'donnell (1970 y 1979); y en México, Reyes Ponce (2004) y Fernández Arenas (1985).

Su principal énfasis de estudio es la *administración de organizaciones* entendida como un todo que se puede separar para su estudio en funciones y fases. Concibe a la administración como un conjunto de actividades y funciones que buscan la máxima eficiencia en la forma de coordinar recursos, esfuerzos y actividades para alcanzar los objetivos de una organización. A partir de este interés, formula sus dos principales aportaciones que son el proceso y los principios administrativos. El proceso administrativo es un modelo de pensamiento para alcanzar racionalmente los objetivos generales de una organización y cumplir con su razón de ser. Se puede definir como el conjunto de funciones en que se divide la administración de una organización, estas pueden variar en número según el autor, pero la propuesta más amplia abarca las funciones de: previsión, planeación y organización para la Fase Mecánica donde se diseña a detalle cómo va a ser y cómo va a funcionar la organización; así como las funciones de integración, dirección y control que componen la Fase Dinámica que consiste en la operación práctica de la organización. En cuanto a los principios administrativos, se puede decir que son criterios fundamentales que deben considerarse en cada función del proceso administrativo para asegurar resultados satisfactorios; revisando los diversos autores, se pueden contabilizar alrededor de cinco a diez principios por cada función del proceso administrativo.

La Administración por Objetivos puede ser considerada un sub-enfoque de esta escuela ya que hace énfasis en las funciones de planeación y control del proceso administrativo, proponiendo dejar mayor libertad a los mandos medios y operativos para decidir cómo actuar, siempre y cuando se logren los objetivos planteados inicialmente. Los objetivos se fijan en coordinación con las áreas subordinadas que se encargaran de alcanzarlos y se monitorea periódicamente los avances para ejercer un liderazgo facilitador que apoye a los responsables en la consecución de estos. Se centra entonces la atención en los resultados y no en los procesos lo que en teoría debiera hacer más efectivo al gobierno.

3.8 Escuela de Sistemas

También conocida como Enfoque de Sistemas o Teoría General de Sistemas (TGS), se construye aproximadamente entre 1940 y 1965 a partir de las aportaciones de autores como Karl Ludwig Von Bertalanffy (1968), David Easton (1990) e Ira Sharkansky (1970). Es un enfoque teórico que pretende explicar la realidad a partir de considerar que todo lo que existe en el universo son sistemas, inmersos en sistemas superiores o suprasistemas. Un sistema se puede entender como un conjunto de elementos de diversa naturaleza que interactúan entre sí para alcanzar un objetivo predeterminado, reciben insumos del medio ambiente externo, los procesan y emiten resultados; esos resultados generan impactos en el entorno, produciéndose así la retroalimentación.

Este enfoque se desarrolla inicialmente en las ciencias naturales y después se exporta a las demás áreas del conocimiento, incluyendo la administración pública. Se basa en analogías que ocurren en el mundo real de la naturaleza y la sociedad. Según Arnold y Osorio (1998, p. 58) “la TGS se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen”.

Entre los principales énfasis de estudio de este enfoque destacan: El estudio de las organizaciones públicas, privadas y sociales como sistemas; la construcción de un lenguaje interdisciplinario que permitiera la unificación de ideas y la comprensión de los fenómenos del espacio natural y social; la generación de un marco teórico aplicable tanto al análisis micro administrativo (al interior de las organizaciones públicas), como macro administrativo (entre organizaciones y de estas con su entorno); así como el entendimiento pleno de las causas de fondo de los problemas administrativos (Arnold y Osorio, 1998).

3.9 Escuela Humano-Relacionista

También conocida como Escuela o Enfoque del Comportamiento Humano, se desarrolla durante la década de los sesenta y setentas del siglo XX en Estados Unidos y al mismo tiempo se exporta al resto del mundo, iniciando por países desarrollados. Entre sus fundadores y principales exponentes destacan Chris Argyris (1957, 2002) Kurt Lewin (2008), Douglas y Mc.Gregor (1994, 2002), Frederick Herzberg (1997) y Abraham Maslow (1982). Se podría considerar una extensión de la Escuela Psico-sociológica, pero atendiendo más a las expectativas, transacciones, interacciones o intercambios entre las personas que conforman una organización y entre estas y la misma organización.

Entre sus principales énfasis de estudio destacan: el análisis transaccional de conductas diversas de los individuos participantes en las organizaciones; los factores que inciden en la motivación y en el compromiso del trabajador y del funcionario público; el conflicto humano como algo permanente en las organizaciones; las expectativas y los resultados reales obtenidos por los miembros de una organización; así como los tipos de liderazgo y su relación con las características de los grupos de trabajo.

3.10 Escuela Estructuralista o del Desarrollo Organizacional

También conocida como Enfoque del Comportamiento Organizacional, surge a partir de 1970 en los Estados Unidos y Japón en un intento por conjuntar los aspectos formales de las organizaciones con los aspectos humanos (psico-sociales) y aprovechar las aportaciones en ambas dimensiones para facilitar los procesos de cambio y mejoramiento del desempeño organizacional. Entre sus principales exponentes destacan: Amitai Etzioni (1961, 1964) y Michael Argyle (1981, 1997).

Este enfoque se centra en el estudio de los factores administrativos formales y los factores humanos que afectan el comportamiento y desarrollo de las organizaciones, motivo por el cual pone énfasis especial en objetos de estudio como los siguientes: la organización formal e informal integradas en una unidad; el comportamiento de grupos e individuos ante los cambios en los aspectos formales de la organización (procesos, organización, funciones, normas, políticas); el análisis transaccional, entendido como el estudio de lo que aportan y reciben, o esperan recibir, los individuos en una organización y cómo ello afecta su desempeño, esta aportación es recuperada del enfoque humano relacionista y mejorada por este enfoque; desarrollo de la cultura organizacional y sus elementos, tales como creencias, valores, hábitos, actitudes, rituales, tradiciones, entre otros; el trabajo colaborativo en círculos de calidad conformados con trabajadores de distintos niveles jerárquicos; la comunicación, planeación y toma de decisiones de carácter ascendente; la cooperación y sinergias que pueden generarse entre individuos, grupos, liderazgos, áreas y jerarquías.

En cuanto al término de *estructuralista* este se debe a que el germen que da origen al enfoque de *Desarrollo Organizacional* fue lo que se conoció inicialmente como estructuralismo o escuela estructuralista que es también un ancestro del enfoque sistémico ya que la estructura de las organizaciones es sólo un elemento más de un sistema. El estructuralismo hizo énfasis en el entorno de las organizaciones, además de estudiar la interacción entre lo formal y lo informal a partir de criticar el enfoque del comportamiento humano que estudiaba al recurso humano de manera separada de la estructura jurídico-normativa y funcional de las organizaciones. Se puede decir entonces que el estructuralismo es un primer intento de conjugar lo humano (psico-social) con lo formal (normativo y funcional) de las organizaciones.

3.11 Escuela de Administración Estratégica

Este enfoque surge en países desarrollados y llega a su madurez y máxima difusión en el mundo en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Surge en el contexto de la globalización y la apertura económica que se presenta en esa época en gran parte del mundo y ante la necesidad de cambiar los paradigmas de administración de organizaciones frente a un nuevo entorno más competitivo, cambiante e inestable. Se desarrolla en Estados Unidos y Japón para luego ser exportado al resto del mundo. Entre sus principales exponentes destacan: Peter Drucker (1994, 2014), John Kenneth Galbraith (1967), Harold Bierman (1999), George Steiner (2007), Harold Koontz y Cyril O'Donnell (1979, 2008). El enfoque surge del concepto de estrategia, el cual aparece inicialmente en el contexto de la guerra, el conflicto y el enfrentamiento entre adversarios. Debido a ello, el enfoque se centra principalmente en el estudio de aspectos tales como: formulación e implementación de estrategias para enfrentar de manera efectiva y vencer a la competencia u oposición; aclarar y precisar la razón de ser y de existir de cada organización y unidad administrativa para lograr una mayor coordinación y efectividad; metodologías para definir el rumbo que debe seguir una organización y las unidades administrativas que la conforman para aprovechar el entorno y tener mayor efectividad (visión de largo plazo); el análisis del *entorno* e *intorno* de las organizaciones para racionalizar la administración y toma de decisiones; el énfasis en los factores

determinantes o de mayor impacto para alcanzar objetivos estratégicos. Todo esto centrado en vencer a los adversarios u opositores, conquistar espacios y establecer una hegemonía.

3.12 Escuela de Administración de la Calidad

Este enfoque surge y alcanza su máximo desarrollo y difusión entre los años de 1950 a 2000, inicialmente en Estados Unidos y Japón, para luego ser exportado al resto del mundo. Entre los fundadores y principales exponentes de este enfoque destacan Edward Deming (1989), Homer Sarasohn (2019), Joseph M Juran (1990), Phillip Crosby (2016), Kaoru Ishikawa (1994), Armand Feigenbaum (1951), Genichi Taguchi (1999) y en México Vallin y Pérez (1994).

Esta escuela de pensamiento aportó filosofía, conceptos, metodologías, técnicas y herramientas para asegurar la calidad de los bienes o servicios que genera la AP. Se parte de la premisa de que la calidad asegura la fidelidad de los usuarios (ciudadanos) y por tanto permite la permanencia de una opción de gobierno. Se estudia la “*virtud*” aplicada al trabajo gubernamental pues el termino griego *kalos*, del que proviene la palabra calidad, es sinónimo de virtud, honestidad, aptitud, honor, felicidad y hermosura, por lo que el concepto de calidad se compone también de estos elementos. Se centra en el estudio y desarrollo de aspectos tales como: una filosofía para desarrollar conciencia y esencia para hacer las cosas bien; el desarrollo de una actitud de servicio, solución de problemas y satisfacción de las necesidades del ciudadano; postulados e instrumentos para la mejora continua y sistemática de los procesos, normas, técnicas y herramientas de trabajo; la calidad como un proceso gradual y permanente que se logra con la disciplina y sistematización de actividades; un enfoque integral de la administración que parte de la medición de la calidad y la búsqueda de errores para establecer la mejora continua.

3.13 Escuela de Políticas Públicas

Este enfoque surge en 1959 y alcanza su madurez en la década de los noventa del siglo pasado en Francia, Reino Unido, Estados Unidos y México. Entre sus principales exponentes destacan: Charles Lindblom (1965), Kingdon (1984), Richard Hofferbert (1996), Robert Dahl (1979) y en México Luis Aguilar Villanueva (2006,2009,2013). Este enfoque constituye un parteaguas en el pensamiento de la AP pues pone en el centro de atención lo que nunca debió estar ausente, es decir el estudio del conflicto de intereses y los actores de poder detrás de la acción de gobierno. Busca amalgamar la ciencia política con la AP y se enfoca en el ámbito macro-administrativo yendo más allá de analizar sólo el ámbito de interacción entre agencias de gobierno y su entorno. Define la política pública como las acciones concretas del gobierno para resolver problemas públicos acotados, por lo que traslada el énfasis de estudio de las organizaciones públicas hacia la relación entre el gobierno y los diversos actores económicos, políticos y sociales del contexto de un problema colectivo. En lugar de analizar las organizaciones de la AP, se centra en el estudio de la arena pública donde confluyen diferentes actores que se relacionan con un problema público y que presentan intereses divergentes y a veces contradictorios con el interés colectivo. Presta especial atención a

encontrar la opción más viable de política pública para resolver un problema público en medio de la pugna de intereses de muy diversos actores en un espacio de enfrentamiento con características específicas.

3.14 Enfoque Neo-Institucional

Esta escuela de pensamiento administrativo surge y se desarrolla durante la década de los setenta y ochenta del siglo pasado en Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Se observa claramente que proviene de la denominada *economía neoinstitucional*. Entre sus fundadores y principales exponentes destacan North (1996), Ostrom (1990,1998), Olsen, pero sobre todo March (1985,1989), Powell y DiMaggio (1999) que lo llevaron al ámbito del análisis organizacional. Algunos antecedentes del enfoque se pueden encontrar en las teorías conductistas, la teoría de la acción racional, la teoría de la elección pública y obviamente en el “*viejo institucionalismo*” que en esencia es el enfoque jurídico de la Administración Pública (Powell y Dimaggio, 1999). El neoinstitucionalismo, busca explicar, predecir e incidir en el comportamiento de los diversos actores presentes en una arena pública o en cualquier espacio de interacción social, yendo más allá de los factores psicológicos, sociales y culturales. Privilegia el estudio de las instituciones (reglas del juego formales e informales), los incentivos, la información asimétrica, el riesgo y los costos de transacción, así como su impacto en el comportamiento y desempeño de los individuos y las organizaciones (Vargas, 2008). Se puede decir que el concepto de “Gobierno Abierto” surge en este contexto ya que busca eliminar la información asimétrica y aumentar la permeabilidad de los gobiernos a la opinión ciudadana (Figueras, 2019).

Losada y Casas (2008, p. 179) sintetizan el problema de estudio al señalar que “la información con la que cuentan los individuos es siempre incompleta y resulta costosa adquirirla. Además, la capacidad mental de los actores para procesar esa información es limitada y, para completar, el individuo actúa en un contexto en el que existen instituciones (formales o informales) que imponen restricciones a la acción humana individual, las cuales guían y estructuran su comportamiento”. El enfoque reconoce que, normalmente, los actores buscan anteponer su interés individual sobre el colectivo, en tanto las instituciones se lo permiten, por lo que debe resolverse de fondo el conflicto a través de la “*alineación de intereses*”. Se establece así que las sociedades y las organizaciones se desarrollan conforme evolucionan las reglas del juego privilegiando en la práctica el interés colectivo sobre el interés individual.

3.15 Nueva Gestión Pública (NGP)

Se puede definir en esencia como una fusión de los enfoques de negocios de la administración privada, pero adaptados a la administración pública y con destellos de neoinstitucionalismo económico para su justificación e inclusión al sector público. Algunos autores la califican como la visión neoliberal de la Administración Pública ya que promueve principalmente la privatización de los servicios y recursos públicos para proveerlos a la sociedad a través de empresas privadas en

cuasi-mercados económicos que, en teoría, debieran ser eficientes en la asignación de recursos y en la generación de utilidad social y valor público. Algunos estudiosos consideran que muy probablemente sea la escuela o enfoque teórico que más ha impactado en el planeta en los últimos treinta o cuarenta años y la que más apoyo financiero ha recibido por parte de organismos internacionales (Arellano, 2004a).

Es una corriente ecléctica ya que retoma los postulados de los enfoques de calidad y administración estratégica para enfatizar la consecución de resultados y la legitimidad en el ámbito público. Asimismo, reconoce que la gestión pública es afectada por el factor humano lo que provoca que incorpore los enfoques del comportamiento humano, desarrollo organizacional y psico-social de la administración privada. Finalmente, incorpora algunos aspectos del neoinstitucionalismo económico de Elinor Ostrom.

Propone que el Gobierno, debido a su ineficiencia, debe ser sólo un orquestador, orientador y regulador de la actividad de los particulares, buscando fomentarla y dejar de obstaculizarla. Sin embargo, la premisa principal enarbolada por los promotores de la NGP consiste en eliminar el enfoque burocrático de la AP centrado en el cumplimiento de normas, procesos, presupuestos y observancia de jerarquías, lo cual, según argumentan, afecta la libertad de actuación administrativa y por tanto la eficacia del gobierno y sus organizaciones, proponiendo por tanto una desregulación y privatización de funciones, bienes y servicios públicos. El postulado de que el mercado y las organizaciones privadas son más eficientes y convenientes que el Estado y el gobierno en la provisión de servicios públicos no se ha podido comprobar y ha sido negado tajantemente por muchos estudiosos por lo que resulta una de las más controvertidas corrientes del pensamiento de la AP.

3.16 Gestión Estratégica del Sector Público (GESP)

Esta escuela de pensamiento surge de la Escuela de Administración Estratégica, pero es adaptada y mejorada para el sector público incorporando la dimensión política del conflicto de intereses. Se estudia el conflicto y competencia del gobierno en turno con los diversos actores de la arena pública, pasando a segundo término el estudio de los aspectos técnico-administrativos de las organizaciones de la administración pública. Retoma el paradigma de la administración estratégica en el sentido de considerar el conflicto y competencia permanente del gobierno con sus opositores políticos directos y con todos aquellos que se oponen a las políticas públicas del gobierno en turno. Se puede diferenciar del enfoque de administración estratégica en que éste enfatiza en el aspecto técnico administrativo mientras que la escuela de GESP enfatiza en la dimensión política, específicamente en el estudio de los opositores y las formas de enfrentarlos exitosamente (estrategias de enfrentamiento con la oposición).

Algunos autores precursores de este enfoque han logrado identificar más de cincuenta estrategias que utilizan los gobiernos locales, nacionales y supranacionales para enfrentar a la oposición, desarticularla, desgastarla y finalmente exterminarla, incluyendo desafortunadamente a los movimientos sociales de oposición y a los conglomerados mayoritarios de ciudadanos denomina-

dos “masas”. Aparte de los conceptos y énfasis propios de la administración estratégica como son la Misión, la Visión, el Análisis Situacional FODA, la adaptación de las estructuras a los objetivos estratégicos y la identificación de los factores determinantes; la GESP hace énfasis especial en las estrategias para enfrentar a la oposición, identificando, nombrando y clasificando muchas de las que implementan los gobiernos en coordinación con otros actores de poder como pueden ser los medios masivos de comunicación, partidos políticos, sindicatos y gremios empresariales. Algunas de estas estrategias son: problema, reacción, solución; distracción; gradualidad; emoción-razón; autculpabilidad; mediocridad-moda; evasión; retardar; defender; resguardar; fatigar; atacar; fingir; sorprender; forzar; engañar; amenazar e intimidar; usar la religiosidad; corromper; uso de la diplomacia y la política, entre otras. Una síntesis de estas estrategias se puede encontrar en Arellano (2004) y Sosa (2022).

3.17 Escuela de Relaciones Intergubernamentales (RIG)

Algunos de sus antecedentes los podemos encontrar principalmente en las teorías sobre federalismo, centralización y descentralización, así como en los enfoques de comportamiento humano, psico-social y políticas públicas ya que abordan la dimensión humana, social y política de las relaciones entre entidades y actores públicos. Según Robert Agranoff (1995), este enfoque empieza a conformarse a finales de la década de los setenta del siglo pasado, con algunas aportaciones que cuestionan la visión tradicional de estudiar sólo la dimensión formal (normativa y administrativa) entre los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno, proponiendo un abordaje integral de las relaciones entre organizaciones y redes de gobierno. Destacan los estudios de Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (1979) que enfatizan los problemas de coordinación y control de políticas públicas implementadas de manera concurrente entre diversos ámbitos de gobierno. Sin embargo, otros autores como Pineda (2002), señalan que los antecedentes del enfoque se remontan hasta la década de los treinta en Europa y Estados Unidos con los debates sobre federalismo, centralización, descentralización y desconcentración.

Este enfoque se centra en estudiar los problemas de coordinación, cooperación, competencia y conflicto entre las diversas instancias, ámbitos y organizaciones de gobierno, abarcando diferentes tipos de entes del ámbito público con diversos grados de autonomía y de diversa naturaleza. Sobre el concepto de RIG, Anderson (1960), citado en Rodríguez (2013, p.162) las define como “un cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema”. Como se puede observar, este enfoque rebasa el estudio de la dimensión formal, normativa y administrativa de las relaciones entre entes públicos diversos. Enfatiza en comprender de qué manera los aspectos psico-sociales, culturales, institucionales, políticos y partidistas determinan las características y la efectividad de las relaciones de cooperación y coordinación entre agencias de gobierno de muy diversa naturaleza, jerarquía, autonomía y adscripción.

3.18 Gestión Social y Gerencia Social

La Gerencia y la Gestión Social marcan el rumbo hacia donde, según algunos estudiosos (Kliksberg 2010, 2012 y 2012a; Márquez 2007), debe dirigirse la disciplina de la Gestión y Administración Pública para resolver de fondo los problemas públicos. Ambos términos son parecidos en cuanto a sus fines de beneficio colectivo, sin embargo, su diferencia principal radica en el actor central que la lleva a cabo. En la Gerencia Social es el gobierno el que lidera el proceso de cambio a través de la política pública, implementando acciones en coordinación con la sociedad y los grupos beneficiarios. Se puede definir como “un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales flexibles, horizontales y de corresponsabilidad con la ciudadanía para el desarrollo de proyectos sociales de carácter innovador, fomentando la participación y el capital social” (Márquez, 2007, p. 113). Esta área de estudio surge como respuesta a la necesidad de generar conocimiento para elevar la efectividad de las políticas públicas, contribuyendo, entre otras cosas, al equilibrio de poderes entre los grupos y actores en conflicto. Se plantea y se hace énfasis en incorporar los saberes, experiencias y opiniones de los grupos sociales vulnerables en la solución de sus necesidades. Asimismo, se reconoce que históricamente la humanidad ha mantenido a grupos sociales privilegiados que se benefician del trabajo, esfuerzo, recursos y capacidades de los grupos mayoritarios tradicionalmente excluidos y por tanto se reconoce la necesidad de equilibrar poder, influencia y capacidad entre grupos dominantes y grupos excluidos.

Por otra parte, en la Gestión Social, son otros los actores que lideran el proceso para alcanzar el beneficio colectivo (organizaciones sociales con y sin fines de lucro, líderes comunitarios, emprendedores sociales, instituciones educativas, organizaciones religiosas, fundaciones e incluso partidos políticos y empresas privadas). Beaumont (2016, p. 10) define de manera sintética la Gestión Social como “la gestión de organizaciones que crean valor social” pero aclara que es una acción que se realiza no sólo en organizaciones formales sino más bien en “*contextos organizacionales diversos*” tales como comunidades, grupos sociales, gremios, emprendimientos sociales, sistemas sociales abiertos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones sociales productivas (OSP), entre otros. Este concepto es más cercano al de gestión de organizaciones, aunque en este caso se refiere a organizaciones cuya finalidad última es estrictamente el beneficio social, aunque para ello, como fin intermedio, se deba obtener ingresos y utilidades económicas. Estos contextos organizacionales surgen del interés humano de lograr beneficio colectivo, es decir surgen para la creación de *valor o beneficio sociales*, en lugar de valor o utilidad financiera que es la que históricamente se ha procurado.

Por lo anterior, la Gestión Social surge vinculada a una amplia gama de conceptos relativamente nuevos como valor social, sociedad civil, tercera vía, capital social, cohesión social, acción colectiva, tejido social, estrategias colectivas, redes inter-organizacionales, diagnósticos participativos, “impacto colectivo, co-creación, innovación colaborativa, inteligencia colectiva, los systempreneurs como gestores de sistemas abiertos, entre otros términos” (Beaumont 2016, p. 11). Se observa por tanto que su base filosófica surge de la intención de crear una economía y un sistema

político y administrativo diferente al que construyeron las grandes corporaciones en el siglo XX y que generó la crisis civilizatoria que hoy enfrenta la humanidad. Esta disciplina contribuye por tanto a impulsar la denominada *economía social* como alternativa ética a la economía capitalista y neoliberal centrada únicamente en la utilidad financiera. Esta última es criticada por los impulsores de la Gestión Social por relegar las necesidades de las personas, la preservación de la naturaleza y la propia subsistencia de la humanidad y la bio-diversidad. El objetivo de la Gestión Social es por tanto la creación, desarrollo y consolidación de sistemas y contextos organizacionales centrados en el bienestar común en su más amplia concepción y en todo aquello que contribuya a la preservación y desarrollo de la vida.

4. Características comunes y organización de las escuelas de pensamiento

Una vez que se han identificado y descrito de forma general las diversas escuelas de pensamiento o enfoques teóricos de la GyAP, y considerando que por su gran número podrían generar confusión más que contribuir al entendimiento pleno del objeto de estudio, se considera necesario intentar descubrir si existen características comunes de estos conglomerados de conocimientos, así como identificar si se presenta un determinado patrón de evolución teórico de la disciplina. A continuación, se presenta la discusión sobre estos dos aspectos.

4.1. Características comunes de las escuelas de pensamiento

A partir de lo analizado hasta aquí, se puede observar que las escuelas de pensamiento de la GyAP constituyen la estructura básica de conocimientos y aportaciones de la disciplina y que estas reflejan la evolución del pensamiento publi-administrativo, representando las vertientes o formas básicas de aproximación al objeto de estudio. Con relación a estas escuelas de pensamiento o enfoques teóricos, como ya se ha descrito existen por lo menos dieciocho en total, pero todos tienen características comunes que dan cuenta de su importancia y su vigencia. Para efectos de este trabajo se identificaron por lo menos las siguientes cinco características comunes: Las escuelas del pensamiento analizadas son....

Originales: porque realizan aportaciones únicas y diferentes de otros enfoques teóricos, haciendo a cada enfoque único ya que encuentra nuevas dimensiones y elementos del objeto de estudio que otros enfoques no consideran. Por ejemplo, el Enfoque Psico-social aporta el estudio de la dimensión humana en las organizaciones, en aspectos como la motivación, la comunicación, el liderazgo y el trabajo en equipo, elementos que habían dejado de lado los enfoques previos.

Complementarias: porque identifican y enfatizan otros elementos o dimensiones que no se habían estudiado o considerado en los enfoques previos y que son complementarios y no excluyentes para el entendimiento pleno del objeto de estudio de la disciplina. Por ejemplo, el Enfoque de Sistemas, complementa el entendimiento de la dinámica de las organizaciones públicas al señalar la necesaria adaptación que deben tener estas ante el entorno cada vez más cambiante y

competido en que se desenvuelven, pero no invalida los conocimientos de los enfoques previos como el burocrático o el funcionalista.

Acumulativas: porque rescatan o recuperan lo que consideran más acertado de los enfoques teóricos que les preceden, e incluso de aportaciones académicas de otras áreas de conocimiento. No surgen en el vacío, sino que, partiendo de conocimientos previos, van más allá en la comprensión del objeto de estudio generando nuevos conceptos, teorías, metodologías, técnicas y herramientas. Por ejemplo, el Enfoque del Proceso Administrativo recupera los principios administrativos que se incorporaron inicialmente en el Enfoque Productivista o de la “Administración Científica” y los complementa significativamente y reorganiza por funciones administrativas.

Vigentes: si bien se han desarrollado cada vez más aportaciones académicas, lo cierto es que no se pueden invalidar las aportaciones de los enfoques más antiguos de la disciplina ya que constituyen las bases de conceptos, teorías, metodologías y técnicas indispensables para entender el objeto de estudio de la disciplina; si bien van surgiendo cada vez nuevos elementos académicos, estos no invalidan a los anteriores, en el mejor de los casos sólo los explican mejor o los complementan, pero no los invalidan. Por ejemplo, la búsqueda de métodos ideales de trabajo por parte del Enfoque Burocrático no puede invalidarse por el descubrimiento de la necesidad de adaptación de las organizaciones públicas aportado por el Enfoque de Sistemas, más bien se deben buscar métodos ideales de trabajo que además sean capaces de adaptarse a las nuevas necesidades de la organización.

Dinámicas: las escuelas de pensamiento no son productos acabados, sino que están en constante mejoramiento y modificación pues muchos estudiosos de la disciplina siguen enriqueciendo cada escuela, incorporando nuevos conocimientos. Un ejemplo es la Nueva Gestión Pública que conforme fue avanzando incorporó algunos elementos teóricos del neoinstitucionalismo, específicamente la “*teoría de la agencia*” para explicar el deficiente funcionamiento de las estructuras de la AP. Otro ejemplo es el Enfoque del Comportamiento Humano, el cual sigue añadiendo conocimientos que provienen de la psicología y las neurociencias para entender y predecir el comportamiento de las personas en las organizaciones públicas.

4.2. Evolución general de la disciplina

Con relación a la evolución de la disciplina que nos atañe, la mayoría de los tratados identifican dos grandes etapas de evolución de esta que son la Administración Pública Ortodoxa y la Administración Pública Heterodoxa. Sin embargo, en décadas más recientes, se observa un cambio relevante en la evolución de la disciplina cuando se reconoce el vínculo indisoluble de la Administración Pública con la Política y se decide incorporar en el centro de estudio de la disciplina el conflicto de intereses de los diversos actores vinculados a los problemas públicos. A partir de reconocer el vínculo con la política y de reconocer al gobierno como un actor más dentro de la arena pública, se propone en este trabajo considerar el surgimiento de una tercera etapa de desa-

rollo de la disciplina que se puede denominar de dos formas: “Gestión Pública Contemporánea o Gestión Pública de la Política” (ver figura 1).

Figura 1. Propuesta de organización de las escuelas de pensamiento de la Gestión y Administración Pública (GyAP) por etapa de evolución de la disciplina.



Fuente: Elaboración propia con base en investigación documental.

Considerando esto, en este trabajo se propone que la evolución de la disciplina se debe organizar en tres grandes etapas que son: a) la Administración Pública Ortodoxa, donde el gobierno es el sujeto central que actúa a través de leyes, normas y procesos administrativos rígidos para salvaguardar el interés (supuestamente colectivo) sobre los intereses particulares y de grupo; b) la Administración Pública Heterodoxa que busca fortalecer la legitimidad de los gobiernos a través de mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de sus estructuras administrativas y de hacerlas permeables y sensibles a las necesidades y demandas sociales; y c) La Gestión Pública Contemporánea o Gestión Pública de la Política, donde el gobierno es un actor más, en medio de una arena pública donde se enfrentan permanentemente diversos actores estratégicos, siendo el papel del gobierno prioritariamente el de orientar, influir, dirimir y equilibrar el conflicto y en el mejor de los casos alinear los intereses para garantizar la gobernabilidad y el beneficio común.

La **Administración Pública Ortodoxa (APO)** se podría componer de cinco enfoques teóricos que son: productivista, jurídico, político, burocrático y de administración de proyectos. El enfoque político pareciera que no es muy congruente con esta primera etapa de desarrollo de la disci-

plina, sin embargo se decidió considerarlo aquí debido a que sólo contempla la dimensión política en el sentido de reflejar en las estructuras administrativas públicas los diversos grupos sociales que conforman a la sociedad, esto a manera de dependencias y entidades que formalmente deben atender las necesidades y demandas de cada grupo social (Shafritz y Hyde, 1999, p.25); sin embargo, no contempla que las propias autoridades y burócratas tienen filiaciones políticas e ideológicas así como actitudes y percepciones particulares que determinan su actuación y por tanto influyen en los problemas públicos, anteponiendo el interés personal por encima del interés colectivo. En otras palabras, este enfoque no contempla la dimensión humana, psico social y de conflicto de intereses de quienes conforman la administración pública y el gobierno.

La **Administración Pública Heterodoxa (APH)** se identifica como la etapa con el mayor número de enfoques teóricos, siendo siete en total, destacando que todos ellos provienen de la administración privada o corporativa y son adaptados a la GyAP. Estos siete enfoques recuperan las dimensiones que ya había considerado la APO pero además los complementan al enfatizar en los aspectos psicológico, social, humano y la relación y retroalimentación de las organizaciones públicas con su entorno. La principal limitante es que en esta etapa se omite el estudio de la dimensión política y el conflicto de intereses como el factor determinante de la efectividad de la GyAP, centrándose básicamente en el aspecto técnico administrativo de las organizaciones para mejorar su eficiencia, eficacia, y legitimidad. Se incluyen por tanto los enfoques: psicosociológico, humano relacionista, estructuralista o de desarrollo organizacional, funcionalista, sistémico, administración estratégica y administración de la calidad.

Finalmente, en cuanto a la **Gestión Pública Contemporánea o de la Política**, esta etapa inicia a partir de la aparición del denominado Enfoque de Políticas Públicas donde se deja de estudiar al gobierno y sus organizaciones hacia adentro (de forma introspectiva) y se enfatiza en la dimensión política y en el estudio de la interacción del gobierno con la sociedad, con los poderes fácticos y en general con los diversos actores estratégicos que influyen en el proceso de las políticas públicas. En esta etapa se reconoce que la política y la administración pública están unidas indisolublemente y que el gobierno no es el actor único y central en los asuntos públicos, sino que es sólo un actor más, el cual puede lograr objetivos a través de coordinarse con otros actores de diversa naturaleza como actores colectivos, individuales, sociales, privados, políticos, entre otros, dando lugar así al término de Gestión Pública que empezó a sustituir el tradicional término de Administración Pública. En esta etapa se ubican los siguientes enfoques teóricos: Enfoque de Políticas Públicas; Nueva Gestión Pública; Enfoque de Gestión Estratégica del Sector Público; Enfoque de Relaciones Intergubernamentales; Enfoque Neoinstitucional; y Enfoque de Gerencia y Gestión Social. Se consideran por tanto enfoques teóricos que privilegian la dimensión política, humana, psico social e institucional, sin eliminar todas las dimensiones incluidas en las anteriores etapas.

En este caso, pareciera que la Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública pertenecería a la anterior etapa ya que en esencia es una adaptación de los enfoques de la administración privada o corporativa al sector público; sin embargo se decidió incluirla en esta etapa debido a que la mayoría de sus autores reconocen, aunque de manera soslayada, la dimensión política como una

de las dimensiones donde el gerente público debe buscar incidir a través de desarrollar el liderazgo adecuado, la comunicación, la motivación y la concertación con los diversos actores y poderes del ámbito público, privado y social.

Asimismo, pareciera que se duplica el enfoque de Administración Estratégica, considerado en la segunda etapa, con el de Gestión Estratégica del Sector Público de esta tercera etapa. Sin embargo, la aparente duplicidad obedece a que son en esencia dos enfoques separados ya que el énfasis de este último enfoque se centra en el aspecto político, pues estudia y propone decenas de estrategias y mecanismos que usan, o pueden usar, los gobiernos en turno para disuadir, desintegrar y nulificar a los movimientos sociales y políticos que se opongan a sus políticas públicas, por tanto, se privilegia el estudio del enfrentamiento político entre actores, y no tan sólo la definición de roles, rumbo y estructuras de las organizaciones que aborda la Administración Estratégica proveniente del ámbito privado de la administración.

4. Conclusiones Generales

A partir de lo presentado y analizado anteriormente, se pueden obtener las siguientes conclusiones generales: Primera, se pueden identificar por lo menos dieciocho escuelas del pensamiento publi-administrativo, las cuales no surgen en el vacío, sino que se nutren de enfoques teóricos anteriores y establecen su énfasis precisamente en los aspectos que los enfoques previos desestimaron. De esta forma, se constituye un cuerpo sistematizado de conocimientos que se alimentan y cuestionan mutuamente, pero que son necesarios de entender para explicar el porqué del deficiente desempeño del gobierno y la AP en todo el mundo.

Segunda, se puede concluir también que las escuelas de pensamiento de la GyAP, de una u otra forma, siguen vigentes y son complementarias entre sí, además de acumulativas, originales en sus aportaciones y dinámicas en cuanto a que siguen enriqueciéndose en conocimientos y no constituyen productos totalmente terminados. Todas las escuelas del pensamiento de la disciplina son necesarias para entender de manera plena la compleja y multidimensional realidad de los asuntos públicos, el gobierno, la gestión y la administración pública.

Tercera, en cuanto a la generación de nuevos conocimientos y modalidades de abordaje del objeto de estudio, se puede decir que la GyAP como disciplina presenta una evolución en tres grandes etapas que se derivan de las escuelas de pensamiento que la componen. Esta evolución inicia en una primera etapa, con los enfoques ortodoxos centrados en los aspectos formales que buscan resolver la dicotomía entre el interés particular y el interés colectivo, con énfasis en el estudio de estructuras y procesos administrativos, así como en el marco jurídico que las sustenta; para evolucionar hacia una segunda etapa con posiciones teóricas heterodoxas centradas en los aspectos técnico administrativos, derivadas de los enfoques de negocios de la administración corporativa, con énfasis en los aspectos psico-sociales al interior de las organizaciones y su interacción con el entorno, en los que se supone que gobernantes y alta burocracia asumen de manera

automática el interés colectivo, dejando de lado su interés particular y de grupo; todo ello para finalmente arribar a una tercera etapa que coloca en el centro de estudio el conflicto de intereses, pero ahora entre actores estratégicos de la arena pública, más allá de las organizaciones de la AP y con novedosas metodologías, técnicas y herramientas que ponen énfasis en la dimensión política e institucional destacando comprender los procesos de injerencia en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, las reglas del juego que regulan la interacción social, el espacio de enfrentamiento entre actores e intereses y los espacios de información asimétrica e incertidumbre que inciden en el comportamiento de los actores.

A partir de lo anterior, las diversas escuelas de pensamiento se pueden organizar en tres grandes etapas de evolución, que en momentos se presentan de forma paralela, los cuales son: a) la Administración Pública Ortodoxa, donde el gobierno es el sujeto central que actúa a través de leyes, normas y procesos administrativos rígidos para salvaguardar el interés colectivo sobre los intereses particulares y de grupo; b) la Administración Pública Heterodoxa que busca fortalecer la legitimidad de los gobiernos a través de mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de sus estructuras administrativas y de hacerlas permeables y sensibles a las necesidades y demandas sociales; y c) La Gestión Pública Contemporánea o Gestión Pública de la Política, donde el gobierno es un actor más, en medio de una arena pública donde se enfrentan permanentemente diversos actores de poder, siendo el papel del gobierno únicamente el de orientar, influir, dirimir y equilibrar el conflicto y en el mejor de los casos alinear los intereses para garantizar la gobernabilidad y el beneficio común, enfatizando el estudio de las dimensiones política, económica, social e institucional.

Cuarta, sobre el rumbo que pudiera seguir la GyAP en el futuro como disciplina, todo parece indicar que la tendencia es a colocar en el centro de atención el estudio del conflicto de intereses entre los diversos actores del ámbito público y la búsqueda de equilibrio entre ellos fortaleciendo a los actores tradicionalmente excluidos, algo que nunca debió abandonar y que es su vínculo indisoluble con la ciencia política. A partir de esto, se podría esperar que se fortalezca el estudio de la dimensión, acción, estrategias, peso y naturaleza política de todos y cada uno de los actores (individuales, colectivos, formales, informales, sociales, políticos y económicos) que interactúan en la arena pública y constituyen el espacio de lo que se ha denominado “*lo público, más allá de lo gubernamental*”; incluso se podría esperar que se empezara a usar otro nombre de la disciplina como “Gestión de los Asuntos Públicos” en lugar de las denominaciones usadas hasta ahora como Nueva Gestión Pública o Políticas Públicas que tienen una visión más reducida del fenómeno de estudio.

Se espera que este estudio contribuya a identificar, describir y entender la evolución que ha tenido la GyAP como disciplina de estudio, así como a crear una base común de entendimiento entre los estudiosos del tema de tal manera que se elimine el efecto “Torre de Babel Administrativa” en el cual cada estudioso de la disciplina asume uno o dos enfoques teóricos y a partir de ellos quiere comunicarse y entenderse con otros colegas, sin ser esto posible por la fragmentación del conocimiento. Asimismo, que este estudio sirva como base para diseñar soluciones efectivas

a los problemas del ámbito público que por naturaleza son complejos y multidimensionales, destacando los aspectos básicos a considerar para el buen desempeño de los gobiernos y la AP en sus diversos ámbitos.

Por último, se reconocen las limitaciones de este estudio y que futuras investigaciones deberían tratar de corregir, entre las que destacan: 1) la necesidad de profundizar en la diferencia entre los términos de Administración Pública y Gestión Pública como disciplinas de estudio que se complementan y que podrían ser una sola. 2) Es necesario abordar, con mayor detalle, las principales características de cada etapa de evolución de la disciplina y profundizar sobre el rumbo que podría seguir ésta en el futuro. 3) Es necesario desglosar las ventajas y limitaciones de cada escuela de pensamiento con la finalidad de que los usuarios de la disciplina las consideren al momento de generar propuestas de mejora de la acción de gobierno, de tal forma que sean factibles y efectivas para la solución de los grandes problemas públicos que enfrenta la humanidad.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión Estratégica Para el Sector Público: del Pensamiento Estratégico al Cambio Organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2004a). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas. *Cinta moebio* 3, 40-49
- Argyris, C. (1957). *Personality and organization. The conflict between system and the individual*. First Edition, Harper.
- Argyris, C. (2002). *Sobre El Aprendizaje Organizacional*. Universidad Iberoamericana.
- Argyle, M. (1997). *Psicología Social del Trabajo*. Ediciones Deusto.
- Baca, G. (2001). *Evaluación de Proyectos: análisis y administración del riesgo*. Ed. Mc Graw Hill.
- Bertalanffy, L. (1968). *General System theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller.
- Bonnin, C. (1808). *De la importancia y necesidad de un código administrativo*. París. Librairie Garnery.
- Bozeman, B. (coord). (1993). *La Gestión Pública: su situación actual*. Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son publicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica.

- Bierman, H. (1999). *Corporate Financial Strategy and Decision Making to Increase Shareholder Value*. Wiley
- Bustamante, L. (2002). El estudio de la administración como una ciencia de gobierno: Woodrow Wilson. En: Pineda Guadarrama (coordinador), *Textos clásicos comentados para un fin de siglo en materias de Filosofía Política y Administración Pública*. México. CNCPAP.
- Cabrero Mendoza, E. (1997) *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. 2ª edición. INAP.
- Cabrero Mendoza, E. (compilador) (2010). *Administración pública*. Siglo XXI y EAPDF.
- Caldera Ortega, A.R. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas: Ensayos desde la ciencia política*. Miguel Ángel Porrúa.
- Deming, E. (1989) *Calidad, productividad y competitividad*. Ediciones Díaz de Santos.
- Drucker, P. (1994). *The Theory of the Business*. *Harvard Business Review*.
- Drucker, P. (2014). *El ejecutivo eficaz*. Montclair. Penguin Random House.
- Easton, D. (1990). *The Analysis of Political Structure*.
- Elton Mayo, G. (2014). *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Routledge.
- Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. Free Press.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Prentice-Hall.
- Fayol, H. (1996). *Administración Industrial y General. Principios de la Administración Científica*. El Ateneo.
- Fayol, H. (1971). *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación, control*. Editorial Universitaria.
- Feigenbaum, A. (1951). *Quality control: Principles, practice, and administration: An industrial management tool for improving product quality and design and for reducing operating costs and losses*. McGraw-Hill.
- Fernández Arena, J. (1985). *Elementos de Administración*. Editorial Diana.
- Ferrá, C. (2000). *Evaluación Socioeconómica de Proyectos*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas.
- Figueras Zanabria, V. (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 523-553. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>
- Fontaine, E. (2008). *Evaluación Social de Proyectos*. Pearson Education.
- Ford, H. (2014). *Henry Ford. Mi vida y obra*. Create Space Independent Publishing Platform
- Frederick Winslow, T. (1985). *Principios de la administración científica*. Herrero Hermanos S. A
- Guerrero, O. (1986). *Teoría de la Administración Pública*. Harper y Row Latinoamericana.

- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- George Steiner, F. (2007). *La idea de Europa*. FCE.
- Gulick, L. (1978). *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica.
- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, J. (2012). *Lecciones de Administración*. Nabu Press.
- Herzberg, F. (1997). *Una vez más cómo. Cómo motivar a los trabajadores*. Ediciones Deusto S.A.
- Hofferbert, R.I. Budge, I. (1996). Comparative Textual Analyses of Government and Party Activity: The Work of the Manifesto Research Group. In L.M. Imbeau, R. McKinlay. (eds). *Comparing Government Activity*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24533-8_6
- Homer, M. (2019). *The Road to Quality Control: The Industrial Application of Statistical*. Wiley
- Ishikawa, K. (1994). *Introducción al control de calidad*. Díaz de Santos
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Castro, W. (1990). *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Juran Moses, J. (1990). *Juran y el liderazgo para la calidad. Un manual para directivos*. Ediciones Díaz de Santos
- Kelsen, H. (1925). *Teoría general del derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria.
- kenneth Galbraith, J. (1967). *El nuevo estado industrial*. Ediciones Ariel
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- King Merton, R. (2013). *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (comp). (2010). *Pensamiento Social Estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina*. Editorial Siglo XXI.
- Kliksberg, B. (2012). *¿Cómo combatir la pobreza, y la desigualdad?* Unesco y Ministerio de Educación de la Argentina.
- Kliksberg, B. (2012a). *Emprendedurismo social. Los que hacen la diferencia*. Editorial Temas y Fundación Claritas.
- Koontz, H., O'Donnel, Gómez Mont Araiza J., & Hernández y Rodríguez, S. (1979). *Curso de administración moderna un análisis de sistemas y contingencias de las funciones administrativas*. McGraw-Hill.
- Koontz, H. (2008). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*. Interamericana Editores S.A. De C.V.
- Lindblom, C. (1965). *The intelligence of democracy*. Free Press.
- Lynn, N., y Wildavsky, A. (1999). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. FCE y CNCPAP.

- Lewin, K. (2008). *Principles of topological and vectorial psychology*. Ed. Read Books.
- Losada, R., y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Primera edición. Pontificia Universidad Javeriana.
- March, J., y Olsen, J. (1985). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oxford University Press.
- March, J., y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Márquez, M. (2007). Atributos de la Gerencia Social. *Revista Buen Gobierno*, 3, 112-133.
- Maslow, A. (1982). *La amplitud potencial de la naturaleza humana*. Editorial Trillas.
- Mc. Gregor, D. (1994). *El lado humano de las organizaciones*. McGraw-Hill Companies Interamericana.
- Muñoz, P. (1973). *Introducción a la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Parker Follet, M. (1998) *New State: Group Organization the Solution of Popular Government*. Penn State University Press.
- Powell, W., y Dimaggio, P. (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Crosby Phillip, B. (2016) *Organización permanente exitosa*. McGraw-Hill.
- Pareto, V. (1916) *Trattato di Sociologia Generale*. Barbera.
- Pineda Guadarrama, J. (2002). *Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública: Política Pública, Relaciones Intergubernamentales y Nuevo Institucionalismo*. Instituto de Administración Pública del Estado de México & Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Pineda Guadarrama, J. (2002a). *Textos clásicos comentados para un fin de siglo en materias de Filosofía Política y Administración Pública*. CNCPAP.
- Reyes Ponce, A. (2004) *Administración Moderna*. Editorial Limusa
- Russell, L. (1994). *The Democratic Corporation: A Radical Prescription for Recreating Corporate*. Oxford University Press.
- Salyano Rodríguez, R. (1985). *Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional*. Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal
- Shafritz Jay, M., y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la administración pública*. FCE, CNCPAP.
- Sharkansky, I. (1970). *Public Administration: Policymaking in government agencies*. Markham Pub. Co.

- Sánchez González, J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*. IAPEM y Palza y Valdés.
- Serra Rojas, A. (1983). *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*. Editorial Porrúa.
- Serra Rojas, A. (2005). *Teoría del Estado*. Porrúa.
- Sosa González, J., Gómez, P., Rodríguez, F., y Sánchez, N. (2016). Diagnóstico institucional de políticas y programas de desarrollo. *Revista TEACS*, 9(19), 93-112
- Sosa González J., y Blázquez, E. (2022). Una mirada crítica a la gobernanza, gobernabilidad y manipulación de las masas en el México contemporáneo. En J. Casique Zárate. (Coordinador) *La gobernanza en el ejercicio legislativo*. Editorial de la H. Cámara de Diputados, BUAP y Editorial Ethel.
- Taguchi, G., y Taguchi, S. (1999). *Ingeniería robusta: aprenda cómo aumentar la calidad mientras reduce los costos y el tiempo de comercialización*. McGraw-Hill Companies.
- Trueba Dávalos, J. (1976). *Planteos de teoría sociológica: las estructuras sociales y la dinámica del cambio*. Instituto Mexicano de Estudios Sociales.
- Urbina, S. (2006) *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Uvalle Berrones, R. (2002). El enfoque público-administrativo de Leonard White. En J. Pineda Guadarrama (coordinador). *Textos clásicos comentados para un fin de siglo en materias de Filosofía Política y Administración Pública*. CNCPAP.
- Uvalle Berrones, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*. IAPEM.
- Vallin, F., y Pérez, M. (1994). *Control total de la calidad*. Compañía Editorial Continental.
- Vargas Hernández, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Revista Ciencia Administrativa*, 1.
- Weber, M. (1986). *El político y el científico*. Alianza.
- Woodrow, W. (1967). El estudio de la administración pública. En W. Dwight (compilador), *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Trillas.

AUTOR

José Luis Sergio Sosa González. Profesor Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Ciencias por el Colegio de Posgraduados. Coordinador del Cuerpo Académico 334 "Gestión Pública y Administración Social para el Desarrollo" del PRODEP-SEP. Miembro fundador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la BUAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, México, nivel I.

DECLARACIÓN

Conflicto de interés

No tengo ningún conflicto de intereses que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes ajenas a este artículo.

Notas

El artículo es producto de mi formación académica en Gestión y Administración Pública iniciada en 1984 y continuada hasta la fecha como profesor investigador en el área. El artículo no es producto de investigaciones, tesis, artículos o proyectos de investigación publicados anteriormente.