

Transformando la Sociedad: de la jerarquía a la gobernanza de innovación social y democrática en el interés público

Transforming Society: from hierarchy to governance of social and democratic innovation in the public interest

Javier Seijo Villamizar^{1,a}

¹ Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

✉ a javierseijo.villamizar@usc.es

Recibido: 22/12/2023; Aceptado: 26/12/2023

Resumen

El presente estudio propone un análisis interpretativo y descriptivo de la evolución paradigmática de la Administración Pública y su visión de cambio social transformador. De otra parte, la propuesta indaga en cómo emerge el significado de la Ciencia de la Administración Pública, la relevancia de los estudios asociados a la gestión, cuáles son los campos principales de desarrollo y el cómo se implementa una evolución híbrida a partir de tres enfoques ideales de interacción entre ciudadanos y servidores públicos. El primero, la Vieja Administración Pública. El segundo, el enfoque de conservadurismo y Nueva Gestión Pública. El tercero, el ideal de democratización de la Administración Pública. Por último, la propuesta analiza la visión de vertebración que consolida la función de Administración y gestión pública por medio de una acción de cambio social, en la academia, con el concepto de innovación social y democrática.

Palabras clave: Ciencia de la administración; gobernanza democrática; innovación democrática; cambio social; sociedad.

Abstract

This study proposes an interpretative and descriptive analysis of the paradigmatic evolution of Public Administration and its vision of transformative social change. On the other hand, the proposal investigates how the meaning of Public Administration Science emerges, the relevance of studies associated with management, which are the main fields of development and how a hybrid evolution is implemented from three ideal approaches of interaction between citizens and public servants. The first, the Old Public Administration. The second, the approach of conservatism and New Public Management. The third, the ideal of democratisation of Public Administration. Finally, the proposal analyses the vision of vertebration that consolidates the function of public administration and management through an action of social change, in the academy, with the concept of social and democratic innovation.

Keywords: administration science; democratic governance; democratic innovation; social change; society.

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DE LA FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

La Administración Pública (AA.PP., en adelante) como campo de estudio tiene límites difusos al igual que su interpretación (Bevir y Rhodes, 2016; Goodsell, 2006; Loughlin y Guy, 1997; Needham, 2016, Villoria, 2010). Principalmente, por un proceso de conocimiento acumulativo, en evolución, y cambio. También, por su variabilidad contingente. Puesto que el análisis de la AA.PP. abarca desde la política hasta la gestión, los ciudadanos, las políticas públicas, la burocracia, las estructuras, las normas, las decisiones, los documentos oficiales y no oficiales, por nombrar algunos (Baena, 2005; Hou, 2010; Needham, 2016).

El término de “Administración” implica la idea de administrar y más tarde de gestionar. De modo que diseccionando su etimología podemos distinguir, en primer lugar, que “Ad ministrare” nos revela el significado de “ad” (tendencia, ir hacia) junto con “minister” (subordinación, obediencia). De lo que se deduce la idea de servir de forma subordinada, es decir, en una relación de jerarquía plenamente planificada.

En segundo lugar, el término “administrar” se refiere, desde el punto de vista de las organizaciones, a la idea de prever (planificar en base a objetivos, selección de cursos de acción, fijar el marco de variables internas o externas) organizar, coordinar (establecimiento de estructuras, coordinación de tareas, funciones para obtener objetivos), dirigir (influencia de los mandos electos o directivos en la organización burocrática) y controlar (es el contraste y evaluación dinámica entre los objetivos establecidos y logrados). Este círculo virtuoso para la función de administración, de otra parte, fue enunciado por unos de los pioneros: Henry Fayol, en 1916 (De Miguel, Herrero y Bañón, 2011).

Por su parte, el concepto de gestión se puede referenciar al cruce de dos disciplinas. La Ciencia de la Administración y la Teoría de la Organización, centrándose en la organización pública y su interacción con la ciudadanía y otras organizaciones formales o informales.

Joan Prats i Catalá, en el año 2005, ilustra la idea de administrar enunciando que existe un cambio de paradigma transformador en las organizaciones. De ahí el título de su obra: “De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza”. Esta última evolución, la gobernanza democrática, para Prats i Catalá (2005) implica que la función administrar deba desarrollar una transición con el ciudadano y reformar la gestión de forma amplia e imaginativa basada en una gestión favorable a la gobernanza.

Desde otra visión, el término “Administración” es un elemento que se centra en una organización humana y se entrelaza con otros subsistemas, esto es la importancia de una visión ecosistémica. Es decir, la función de administración permea varios sistemas: el social, económico, político, ambiental. De ahí que la función de administración y/o gestión tenga un lado subjetivo u orgánico, referida al poder discrecional, jerárquico, la división de poderes de los estados modernos, el ejercicio de la representación democrática, y la expresión de su libertad de actuación.

Por tanto, el concepto de “administrar” desde su elemento valorativo-subjetivo-orgánico conlleva a expresar su significado hacia la propia organización pública en su conjunto. De otra, el término “Administración”, alude a un elemento funcional y/u objetivo referido a la actividad, a la práctica que emana de la organización pública, a los hechos, es decir, es una categoría descriptiva sobre la capacidad del servicio que puede darse tanto en una organización pública como privada.

2. METODOLOGÍA Y OBJETIVOS DE INDAGACIÓN

El objetivo de esta revisión teórica consiste en dotar de un análisis interpretativo (Bevir y Rhodes, 2016) a los principales cambios transformadores que se suceden desde los paradigmas y objetivos que permean la función de Administración Pública. Por tanto, el estudio ofrece el cómo la AA.PP. como ciencia y sus principales características se incardinan desde una visión interdisciplinaria y multidisciplinaria. A este respecto, las principales coordenadas que consideramos para comprender su evolución histórica son los que se indican en los subsiguientes apartados: (1º) El significado de la Ciencia de la AA.PP., (2º) El campo y/o campos de estudio, y (3º) La evolución híbrida de la AA.PP. por medio de paradigmas emergentes que fusionan la actuación política y administrativa sobre un sistema político. Por último, el estudio se fundamenta una metodología de análisis bibliométrico no sistemático y desarrolla argumentos reflexivos sobre cuál es la situación de emergencia del estado de transición entre la gobernanza, la innovación pública y democrática entre la literatura de visualización expresa y las sociedades contemporáneas (Seijo y Villasante, 2023).

3. RESULTADOS: SIGNIFICADOS CLAVE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CAMPOS DE ESTUDIO

A continuación, se expone por qué la ciencia de la administración contribuye, en diversos campos, a la conformación del interés público en la constitución de la Administración Pública contemporánea.

3.1 El significado de la Ciencia de la Administración Pública

La Ciencia de la Administración Pública (administración o gestión pública¹ que usaremos como sinónimos) podemos definirla, en términos generales, cómo el campo de estudio de aquello que hace y quiere hacer el poder público electo a través de su personal burocrático y de confianza política.

Olmeda (2005) afirma que la Ciencia de la Administración es una ciencia social, una disciplina, y un campo de estudio basado en el método científico. Cómo cualquier otra disciplina del mundo de las ciencias sociales. Arenilla (2011), de otra parte, define el objeto de la Ciencia de la Administración Pública del siguiente modo:

[...] es el estudio de cómo el poder público ejerce dominación en la sociedad a través de unas instituciones, las administraciones públicas, y unas personas específicas, políticos y empleados públicos, para lo que resulta imprescindible analizar el complejo de relaciones sociales en el que intervienen y en el que se integran y conocer cómo utilizan los medios disponibles para lograrlo [...] la Administración Pública como ciencia está determinada por lo que es y por cómo se administra (Arenilla, 2011: 2).

De Miguel, Herrero y Bañón (2011) sostienen que el objeto de estudio, en la Administración Pública, se articula desde otro punto de vista. En relación con la norma

¹ Hablaremos de gestión y administración -servidores públicos, burocracia- cómo sinónimos utilizando la propuesta de Christopher Hood (1998) en su obra "The Art of State". Hood (1998) identifica que ambos conceptos, Administración y gestión, son sinónimos y referidos a la tarea, al diseño y el marco operativo de cómo las decisiones públicas (el poder) se llevan a cabo a través de su aparato ejecutivo, los servidores públicos o la burocracia pública. No obstante, la diferencia sobre la idea de gestión y administrar aparece a través de técnicas de dirección organizacional que se proyectan sobre principios de gestión como la eficacia, eficiencia, economía, calidad, y excelencia (Bastos y Seijo, 2016; Elcock, 1989; Losada, 1999).

superior del ordenamiento jurídico-la Constitución- y su función de estructuración de dominación y autoridad ejecutiva.

[...] podemos entender la Administración Pública como aquella institución que dispone de un cuerpo normativo que determina su funcionamiento y estructura y, a su vez, como organización (soporte estructural) que construye su propia combinación de recursos humanos y materiales, creando unas estructuras de tareas y autoridad [...] de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978 (De Miguel, Herrero y Bañón, 2011: 22).

De otra parte, la Administración Pública cómo campo científico se perfecciona a medida que evolucionan los estados contemporáneos y se conforma el estado moderno. Su existencia en forma de burocracias al servicio del poder es bien conocida en todo el planeta, puesto que la misma aparece con el último estadio de evolución de la humanidad. En términos de Morgan (1975) esto implica el paso del estadio de salvajismo y de barbarie al estadio de la civilización. Pero la relevancia de la AA.PP. cómo mecanismo vertebrador de derechos, libertades y/o de obligaciones del ciudadano se consolida y difunde con el afianzamiento del estado democrático, social y de derecho, a partir del siglo XX. Un proceso que parte de la ruptura social, económica y política que supuso la segunda guerra mundial y la transición del antiguo régimen a la aparición del estado moderno en el siglo XVIII. Es decir, la alta relevancia de la AA.PP. moderna surge tras el reconocimiento de derechos constitucionales serios, entre el siglo XVIII y XIX, con los que se van a generar modelos, casos demostrativos y agendas para que la AA.PP. tienda a focalizarse, en los dos próximos siglos; sobre una acción y un poder público que vertebre y componga de forma más equitativa sobre un estado de bienestar y desarrollo humano.

Fernández (2019), conforme al proceso de cambio histórico entre la relación estado, gobierno y Administración, sostiene que existen cuatro evoluciones históricas en el reconocimiento de los derechos del ciudadano.

Una primera evolución, en el siglo XVIII, que está marcada por el reconocimiento de derechos civiles y políticos que se vinculan a la libertad económica. Una segunda transformación, iniciada a principios del siglo XIX y desarrollada en el siglo XX, en la que la gestión pública del Estado y sus aparatos burocráticos se centran en los derechos de las personas y la provisión de servicios, recursos universales. Una tercera evolución, en el siglo XX, la gestión pública y el estado centran su narrativa en la defensa de derechos que promuevan la paz, el desarrollo socioeconómico, el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. Por último, la cuarta generación de derechos, entre el siglo XX y XXI, que promueve el papel de la ciencia y la tecnología.

Para Baena (2005) el surgimiento de una Ciencia de la Administración próxima a como la conocemos inicia su andadura con la consolidación del Estado contemporáneo. Baena (2005) en este sentido afirma que “[...] el origen de las Administraciones públicas actuales habría que situarlo en la época de surgimiento de las monarquías absolutas” (Baena, 2005: 25).

Otros orígenes históricos, sobre el campo disciplinario, se remontan a las sociedades tradicionales -China o Egipto-, el surgimiento de las Ciencias Cameralistas y la Ciencia de policía. Posteriormente emerge como un campo propio de estudio sobre la función de Administración o gestión -management- (Bastos, 1997, Barzelay, 1999).

En España, la primera etapa de desarrollo y origen de los estudios, para la Ciencia de la Administración, estuvieron monopolizados por estudios del derecho público hasta la aparición de un campo académico propio: La Ciencia política y de la Administración. En concreto, la aparición de un primer plan experimental para el curso 1974-1975 dónde se

incorpora “[...] como obligatorio y común un Tercer Curso de las dos carreras de Ciencias Políticas y Sociología, la Ciencia de la Administración” (Canales, 1987: 34).

La Ciencia de la Administración Pública se define de manera evolutiva por su unidad disciplinaria, que varía según la tradición estatal que la sustente. Entre estas tradiciones se encuentran la latinoamericana, norteamericana, anglosajona, asiática, africana, árabe y la continental europea. Cada una establece un marco en el que se desarrollan rutinas de trabajo influenciadas por la forma en que los condicionantes de las políticas operan dentro de un contexto estatal dominante, con sus dilemas, instituciones y políticas públicas específicas que responden a distintos niveles de gobernanza: estatal, local, regional y supranacional (Loughlin y Guy, 1997). Asimismo, la Administración Pública debe hacer frente a la complejidad procesual de una gobernanza multinivel, la cual está marcada por el riesgo sistémico —que consiste en desatender la efectividad del sistema democrático y político-administrativo— o el riesgo específico, que implica desvincularse de los ciudadanos y sus problemas (Arenilla, 2011; Ansell y Gash, 2008).

3.2 Administración Pública y campos de estudio: entre España y el mundo

El estudio de la Administración Pública, específicamente, se asocia a cuatro campos principales cómo son las prácticas, la interdisciplinariedad, el alcance y las perspectivas de indagación (Bevir y Rhodes, 2016; Innes y Booher, 2010; Olmeda, 2005).

En el primer campo de actuación, la Administración Pública se asocia cómo práctica de un grupo humano (Gobierno-dirección, Administración Pública-servidores públicos) y se concreta en cómo se proyecta su acción, y actuación, denominada gestión o administración (lo que hace), en entornos organizacionales, y cómo impactan sus decisiones sobre los actores (ciudadanos) en su vida cotidiana (Du Gay, 2012).

A partir de este primer campo, o característica de desarrollo, se proyectan análisis y estudios sobre el poder, la organización pública, el derecho público, las políticas, la organización y los ciudadanos. Además, los estudios y análisis pueden realizarse y/o fundamentarse desde una visión empírica (práctica), normativa (deber ser), explicativa (ciencias positivas o porqué se hace, relación entre variables), comprensiva (cómo se hace o como se instrumentalizan lentes cualitativas, ideográficas, narrativas), descriptiva (que se hace) y/o de tipo mixto (Anduiza et al., 2009; Abbott, 2004; Creswell y Plano, 2007; Greene, 2007).

En segundo lugar. El campo de estudio de la AA.PP. tiene una interconexión relevante con distintos tipos de disciplinas científicas de tipo social interpretativo o positivistas. Dado que la vinculación de esta ciencia, entre otras, se conectan con campos específicos como el análisis de políticas (Aguilar, 2006; Majone, 1997; Subirats, 1994, 1998), estudios organizacionales (Bennis, 1973; Gareth, 1990; Ouchi, 1993; Ramió, 1999), estudios focalizados en el poder y la dominación burocrática (Bastos, 2001; Bowen y Lawler, 1992), estudios desde la antropología (Berkes, 2015; Douglas, 1996; García-Allut, 1998), psicológicos (Le Bon, 2014; Maslow, 1943), culturales (Fischer, 2006, Kymlicka, 1995); sociológicos (Merton, 1992, Weber, 1922), de derecho público (Nieto, 1987), estudios fundamentados en análisis cuantitativos y cualitativos (Quiroga, 1987; Hernández, Fernández y Baptista, 2010; Christensen y Lægheid, 2011), estudios de análisis interpretativos (Bevir y Rhodes, 2016; Márquez-Cruz, 2010), de análisis institucionalistas (Goodin y Klingemann, 2001; Ostrom, 1990), económicos (Mises, 2001; Box, 1999) y de análisis de toma de decisiones (Simon, 1947).

En este sentido, para el buscador bibliométrico de Scopus (hasta 31 diciembre de 2022) la producción de documentos, con títulos expresos con el término “Administración Pública” presenta el siguiente ranking de distribución disciplinaria: (1º) Energía, (2º) Ciencias Agrícolas y Biológicas, (3º) Ciencia de los Materiales, (4º) Multidisciplinariedad, (5º) Física y Astronomía, (6º) Profesiones de la Salud, (7º) Enfermería, (8º) Ingeniería Química, (9º) Farmacología, Toxicología y Farmacia, (10º) Bioquímica, Genética y Biología Molecular, (11º) Neurociencia, (12º) Química, (13º) Inmunología y Microbiología, (14º) Farmacología, Toxicología y Farmacia, (15º) Bioquímica, Genética y Biología Molecular, (16º) Neurociencia, (17º) Química y (18º) Inmunología y Microbiología.

En tercer lugar, el campo de alcance de la AA.PP. es amplio. Desde una escala o nivel que implica las jerarquías gubernamentales y burocráticas hasta los servidores que contactan, en primer lugar, con los ciudadanos (street level bureaucracy). Consecuentemente, la AA.PP. amplía el alcance según su impacto funcional, competencial y de acción limitada según el nivel contextual o territorial dónde proyecta su dominación -entre otros como el nivel competencial local, provincial, regional, estatal, europeo, internacional-, y la relación de sujeción hacia el ciudadano. En consecuencia, el campo de la Administración opera bajo un margen de actuación mediado por la estructura (político, social, económica y administrativa), el derecho (ordenamiento jurídico) y la tipología de organización pública (territorial, gubernamental, centralizada, descentralizada, pública, o mixta: privada-pública).

La Administración Pública, asimismo, se acciona bajo un campo de operación interconectado a otros elementos cómo son la clase política, los servidores públicos, el modo de gestión pública (centralizada o descentralizada), el impacto de su trabajo sobre los ciudadanos afectados por su actividad, las redes de trabajo asociadas al desempeño burocrático (públicas y privadas), en un contexto, y su tradición local, nacional-estatal, supranacional e internacional (Loughlin y Guy, 1997; Needham, 2016).

En cuarto lugar, la Administración puede estudiarse desde perspectivas de indagación amplias y en relación con agendas concretas de indagación (comunidades epistémicas de investigación). Por ejemplo, el estudio de la Administración Pública, a partir de la Ciencia Política, y un subcampo propio, la Ciencia de la Administración Pública (Marini, 1971; Nigro y Nigro, 1981; O’Leary, Van Slyke y Kim, 2010).

De ahí que el análisis y estudio de la AA.PP., cómo campo y ciencia delegada de la Ciencia Política, suele asociarse a una disciplina: la Ciencia de la Administración Y, junto a ésta a cuatro ámbitos principales de investigación: el análisis de políticas públicas, el ordenamiento jurídico (derecho público) vinculado a las políticas públicas, la teoría del estado y la teoría de la organización (Baena, 2005; Olmeda, 2005; Ramió, 1999).

Igualmente, el campo de estudio propio de la AA.PP. se focaliza en comprender que la misión principal de la misma reside en vertebrar a la sociedad y conjugar racionalmente una autoridad de dirección y legitimidad práctica. Tanto en los sistemas político-administrativos democráticos como no democráticos. Fundamentalmente, la labor de la AA.PP. se concreta sobre lo que desea la representación pública o clase política, en cada ciclo electoral, junto con las decisiones que ésta sostiene que creen sus electores o la ciudadanía en general. Puesto que un contexto y tradición del Estado nos permite encontrar una Administración abierta a la simetría o asimetría de la participación ciudadana, al ejercicio corresponsable del control del estatus quo gubernamental; como económico, y a la vinculación correctora o facilitadora del binomio entre democracia y economía (Bachrach, 1973; Máiz, 1990).

En definitiva, las características descritas nos ofrecen una imagen y estudio del sector público dónde el ciudadano está sujeto normalmente a unas estructuras jerárquicas, controladas, ajustadas a la legalidad, y, disciplinadas para intermediar entre los ciudadanos

(agentes) y su dirección (Gobierno). Por tanto, la regla general, en la AA.PP., es actuar bajo una dirección centralizada, en la toma de decisiones, y bajo un ejercicio medido y controlado de aquello que desean las sociedades y que es arbitrado por su dirección política y ejecutada fielmente por la AA.PP.

Sin embargo, [Nigro y Nigro \(1981\)](#) sostienen que el estudio sobre la Administración Pública debe ocuparse, en último término, de la relación entre sus hechos y valores previstos y alcanzados. De modo que define el estudio y objeto de la AA.PP. del siguiente modo:

- [...] a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter público.
- b) Abarca las tres ramas del poder -ejecutiva, legislativa y judicial y sus interrelaciones.
- c) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político.
- d) Es diferente de la administración privada por varios motivos significativos.
- e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad ([Nigro y Nigro, 1981: 36](#)).

Consecuentemente, la Administración puede ser analizada y/o estudiada, entre otras, desde tres perspectivas humanistas. La primera, el estudio de cómo se genera la confianza y convivencia entre una relación de asimetría, o no, entre las organizaciones de mercado y las estructuras burocráticas del estado ([Bevir, 2007](#)). La segunda, el estudio y análisis de la concreción de la crítica, y/o mejora hacia el sistema político administrativo, como un elemento relevante de cooperación entre poderes públicos, administraciones y grupos privados y públicos ([Nigro y Nigro, 1981](#)). La tercera, la lente propositiva que sostiene que el estudio, el diagnóstico, formulación y análisis del cumplimiento de decisiones de tipo ejecutivo, cómo por ejemplo el presupuesto público, debe partir de la generación de procesos sociales, políticos y administrativos que puedan sustanciarse mediante el desarrollo de consultas vinculantes entre poder público y ciudadanía ([Dias, 2013; 2018](#)).

De modo que estas perspectivas humanistas inciden en tres variables de análisis de la acción política y administrativa de la AA.PP. En concreto: La asimetría, la cooperación y la participación ciudadana ([Baena, 2005; Bevir, 2007; Waldo, 1948, 1952](#)).

4. DISCUSIÓN: LA EVOLUCIÓN HÍBRIDA EN LOS PARADIGMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A continuación, el apartado trata sobre el cómo se produce la interconexión de la función de AA.PP. con el concepto de interés público. Con este objetivo se describe y explica el cómo opera “el interés público” tras los aprendizajes, la experiencia de un enfoque, perspectiva, tradición y/o paradigma precedente. También, el cómo la adopción del subsiguiente paradigma evolutivo de la AA.PP. va cambiando y adaptando los objetivos y/o metas normativas a alcanzar tanto para los recursos humanos como para las tareas, las funciones, las estructuras y el ambiente donde la burocracia desempeña sus funciones.

Clásicamente, la idea de paradigmas competitivos se populariza con Thomas [Kuhn \(1962\)](#) en la obra: “La estructura de las revoluciones científicas”. Para Kuhn el término paradigma significa:

- [...] constelación de creencias, valores, técnicas y así sucesivamente, compartidas por los miembros de una comunidad dada. Por la otra, denota una especie de elemento en tal constelación, las soluciones-enigmas

concretas a las que empleadas como modelos o ejemplos, pueden reemplazar a reglas explícitas como base para la solución de los enigmas restantes de la ciencia normal (Kuhn, 2004: 269).

En este sentido para Vallés (1997) un paradigma da estabilidad y continuidad al trabajo que sigue una comunidad científica y conforma un consenso sobre un problema de investigación.

Un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Sirve para definir lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, cómo deben preguntarse y qué reglas es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas. El paradigma es la unidad más general de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar una comunidad científica (o subcomunidad) de otra. Subsume, define e interrelaciona los ejemplares, las teorías y los métodos e instrumentos disponibles” (Ritzer, 1993:598, como se cita en Vallés, 1997: 48).

Diversos autores (Arenilla, 2011, 2014; Bevir, 2010, 2011, 2012; Criado, 2021; Denhardt y Denhardt, 2003; Elstub y Escobar, 2019; Villoria, 2010) sostienen que bajo las características unificadoras de la AA.PP. (enfoque maquinal weberiano) emerge un cambio significativo. Aparece una evolución marcada por varios paradigmas sobre cómo debe o tiende a actuar la AA.PP. en el presente, pasado y/o futuro. Estas visiones para nosotros se conocen como: Vieja Administración Pública, enfoque conservador, Nueva Gestión Pública, Nuevo Servicio Público y Gobernanza Democrática de Gobierno Abierto.

En este sentido, el sustrato de la proyección y actuación de la Administración Pública sobre sus trabajadores y usuarios, a nivel de comportamiento cultural y organizacional, se basa en los principios de jerarquía, ordenación y visión maquinal en su actuación (Mintzberg, 1979)². Puesto que cómo se recoge en la Constitución española, la Administración Pública; en su artículo 103, prefiere que la misma actúe culturalmente bajo los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a las leyes y al derecho (ordenamiento jurídico). De ahí que el concepto de Burocracia se identifique clásicamente como “[...] una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una sociedad o una forma de vida [...] una categoría social” (Kamenka, Brown, Krygier y Erch-Soon, 1981:7).

A estructura desta burocracia maquinal é descrita por Mintzberg como un diseño que consta de tareas de operaciones altamente especializadas e rutinarias, procedimientos sumamente formalizados no núcleo de operaciones, unha proliferación de regras, normas e comunicación formal a través de toda a organización, unidades de gran tamaño no nivel de operaciones, tareas agrupadas a base da súa función, un poder de decisión relativamente centralizado e unha elaborada estrutura administrativa cunha clara distinción entre liña e staff (Bastos, 1997: 14)

De otra parte, Arenilla (2011, 2014) argumenta que las principales características y cometidos evolutivos de la AA.PP. se pueden describir y explicar con varios elementos que dotan de sentido a un paradigma de la Administración. Estos serían: “fundamentos teóricos, concepción de racionalidad sobre el ser humano, concepto de interés público, papel del gobierno, objetivos de la política, tipo de responsabilidad, estructura organizativa y motivación del servicio público” (Arenilla, 2011: 33).

² Mintzberg (1979) establece en su obra “La Estructuración de las Organizaciones” una tipología de cinco formas de organizar los recursos humanos: la estructura simple, la burocracia maquinal, la burocracia profesional, la organización divisional y la adhocracia.

Mitzman (1976), de otra parte, al explicar el sentido de la Administración Pública y comprenderla considera que existe una problemática principal: la burocratización, los excesos de tecnificación y una racionalidad legal formal que puede reducir los cambios y mejoras de forma significativa en la esfera económica y social (Raventós, 2007). Esto conlleva a que la acción política y administrativa se suela fundamentar en la unidireccionalidad decisional y que con esta visión sea plenamente aceptada los criterios de una minoría organizada que dirige y organiza las estructuras organizacionales de la convivencia social, económica, cultural y política (Olson, 1965).

Sin embargo, la Administración Pública para Loughlin y Peters (1997) está marcada por continuas crisis cíclicas en lo económico, social, cultural y político. Con esta situación se generan continuas reformas públicas, así como se desarrollan y conforman tradiciones paradigmáticas de gestión pública. Esta visión se observa en la Tabla 1, adaptada de Loughlin y Peters (1997) con la que se muestra, a modo de guía clave, las tradiciones principales; en el contexto mundial, y cuál es el margen de maniobra con el que opera la Administración Pública contemporánea para operar un cambio social e institucional.

Tabla 1. Tradiciones en la Administración Pública Contemporánea

Características	Anglosajona	Germánica	Francesa	Escandinava
Relación estado- sociedad	Pluralista	Organicista	Antagonista	Organicista
Organización política	Federal limitado	Integral / orgánica federal	Jacobina Centralidad	Descentralizado Unidad
Estilo de Políticas	Incremental	Corporativista	Tecnocrática	Consensual
Descentralización	Poder Estatal (USA) Gobierno local (UK)	Cooperativista / Federalismo	Regionalización Estado unitario	Autonomía local fuerte
Enfoque Administración Pública	Ciencia política / sociología	Derecho público	Derecho público	Derecho público / Teoría de la organización

Fuente: Elaboración propia a partir de Loughlin y Peters, 1997:153.

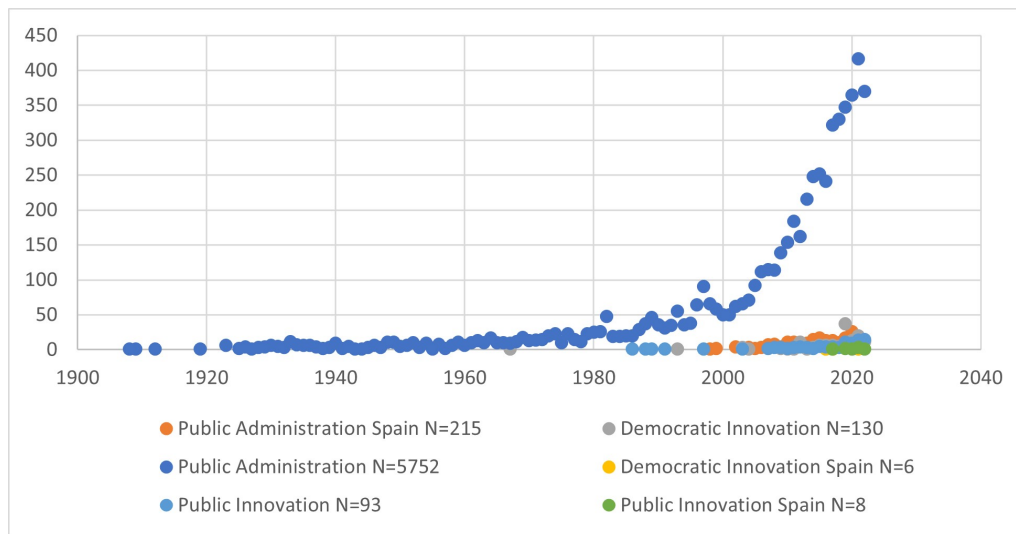
Villoria (2010) sostiene que, en esta evolución histórica de las distintas tradiciones o estilos de AA.PP., la acción política y administrativa para España genera una relación de mayor o menor apertura a la participación cívica y acceso a los temas de la agenda pública. En este sentido sincrónicamente se pueden suceder o mezclar estilos de política, políticas y políticas públicas que toman las características de las ideas de cuatro paradigmas, tipos ideales, para concebir la participación cívica. Estos son los siguientes:

- (1º) Tradición liberal extrema, (anterior a los años ochenta), la participación está mediada por el estado y el mercado;
- (2º) Tradición conservadora o liberal moderna (década de los ochenta),
- (3º) Tradición de nueva gestión pública (década de los noventa del siglo XX hasta la actualidad), el ciudadano está atrapado bajo un enfoque de republicanismismo moderado o de mezcla entre representación y consultas cívicas;
- (4º) Tradición de democratización de la burocracia. Con este enfoque y paradigma la gestión pública se alinea a que el cometido y los productos de la acción entre Gobierno y Administración pivoten entre un enfoque de republicanismismo moderado a extremo. Esta

formulación se empieza difundir cómo la óptima en la última década del siglo XX hasta la actualidad (Dias, 2013, 2018; Esltub y Escobar, 2019).

Por último, un ejemplo actual de otra evolución reciente se muestra con la Figura 1. Esta nos caracteriza la evolución de la producción para la función de administración con conceptos interrelacionados. El primer vector que más destaca, en cuanto a total de producción, es el asociado por el de AA.PP., continuado por el de Innovación Pública y seguido por el de Innovación Democrática. Tres conceptos que muestran esta evolución paradigmática.

Figura 1. Evolución de la literatura principal de visualización asociada entre España y la comunidad científica internacional a los conceptos de Public Administration, Public Innovation y Democratic Innovation



Fuente: Scopus (hasta 31/12/2022)

A continuación, se realiza una aproximación a las características principales de los paradigmas mencionados. En concreto, el cómo opera el interés público que marca una época de comportamiento burocrático organizacional y unas directrices de dirección, administración y gestión para la sociedad.

4.1 La Vieja Administración Pública

La Vieja Administración (VA) como paradigma, modo de operar de una organización pública, representa un estilo, enfoque y/o tradición mediada por un etiquetado clásico, todavía vigente, influenciado por la teoría política, económica y la teoría de la Administración (Chiavenato, 2000). La relación entre individuos se basa en el poder jerárquico y en la misión por cumplir la tarea y una función planificada dentro de la estructura organizacional de la AA.PP. Ésta se concibe para una acción disciplinaria, centralizada, jerarquizada en el ejercicio de la política y acompañada de postulados de tipo representativo (ciudadanos y electores) sobre la Administración y la ciudadanía.

El interés público se proyecta sobre un ordenamiento jurídico dónde se recrea el reflejo de la jerarquía y el orden prefijado, de arriba hacia abajo, por aquellos que están legitimados para el ejercicio democrático. El ideal humano tiene como objeto, en términos de la jerga de gestión pública, el de un individuo no gestionado sino administrado, preconcebido, y arbitrado

para ser racional, burocrático, ponderado y rotulado de forma unidimensional en la docilidad democrática estática. Es decir, un ciudadano “encapsulado³ por la jerarquía y las normas estáticas del ordenamiento jurídico representativo (Chiavenato, 2000).

La Vieja Administración alude así a un interés público que tiene como creencia la racionalidad legal-formal y la rutina bajo la horizontalidad de las decisiones. Según Chiavenato (2000) esta visión nace académicamente con la teoría de la Administración enfocada a la tarea en la cadena de producción (Frederick W. Taylor) y la teoría de la Administración orientada a la estructura organizacional y las funciones (Henri Fayol). Los autores representativos que se asocian a la primera teoría (o Administración científica) son los siguientes: Frederick W. Taylor, Carl Barth, Henry Lawrence Gantt, Frank Bunker Gilbreth, Harrington Emerson, Lillian Gilbreth. De otra parte, los autores que inicialmente fundamentan la teoría clásica enfocada a la estructura y sus funciones son Henri Fayol, James D. Money, Lyndall F. Urwick, Luther Gulick, H.S. Dennison, Stuart Chase. Estas visiones marcarán la forma burocrática de una organización basada en generar estructura y funciones lineales y subordinadas al concepto de organización burocrática.

En conclusión, el enfoque de la VA. consolida y cambia el estatus de las burocracias. Con este paradigma la AA.PP. alcanza su máximo desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, el enfoque es fuertemente criticado por sostener una actuación de poder jerárquico, horizontal y de poco dinamismo socioeconómico. Es decir, la organización pública y privada decae en el cumplimiento de una visión netamente weberiana del término Administración. Su adaptación, cómo a continuación, entre otras, vendrá de la mano de la Nueva Gestión Pública (New Public Management, en adelante NGP), y de atributos fuerza como: eficacia, economía, rentabilidad, ajuste presupuestario, privatización, subcontratación, gobernar sin gobierno (Hammerschmid, et al., 2018) y redes de gestión sin jerarquías (Aucoin, 1995; Barzelay, 1999; Chiavenato, 2000, Lane, 2000, 2005; Pollitt y Bouckaert, 2000, 2010).

4.2 Conservadurismo y Nueva Gestión Pública

El paradigma conservador surge con una visión de ruptura sobre otras visiones precedentes, a partir de los años cuarenta, la instauración de la sociedad de la gestión (Waldo, 1952) y se extiende con la revolución conservadora, década de los ochenta; iniciada por los enfoques liberales y/o libertarios de Margaret Thatcher y Ronald Regan (Barzelay, 1999).

En este sentido, ambos políticos cambiarían el modo de AA.PP. con el apoyo, el asesoramiento e influencia de dos escuelas de pensamiento económico. En primer lugar, la escuela económica de Chicago cuya instrucción y enseñanza principal, entre otros, proviene del economista Milton Friedman (1966). En segundo lugar, la escuela austriaca de economía⁴

³ La idea de encapsulamiento fue formulada por Amitai Etzioni, en su propuesta del año 1968, bajo el título “La sociedad activa. Una teoría de los procesos sociales y políticos”. En concreto, la idea de encapsulamiento la define como un: “[...] proceso mediante el cual los conflictos son modificados de tal modo que quedan limitados por reglas (la “cápsula”). Estas reglas excluyen ciertas formas de conflicto, mientras que legitiman otras” (Etzioni, 1980, p. 665).

⁴ La escuela austriaca de economía según el Institute Von Mises, en Auburn, Alabama indica y caracteriza como principales economistas clásicos de esta línea de pensamiento a Carl Menger (1840-1921) -fundador, Eugene von Böhm-Bowenk (1851-1914) -estructura de producción-, Ludwig Von Mises (1881-1973) -Tu ne cede malis-, Friedrich von Hayek (1899-1992)-colectivismo es esclavitud-, Henry Hazlitt (1894-1993) -una lección económica-, y Murray N. Rothbard (1926-1995) -enemigo del estado-. En España tiene su espejo, entre un gran nutrido y amplio grupo de seguidores como académicos, con el Instituto Juan de Marina, y académicos, entre otros, cómo: Juan Ramón Rallo, Jesús Huerta de Soto y Miguel Anxo Bastos Boubeta.

encarnada en la perspectiva de Ludwig Von Mises y su discípulo, premio nobel de economía, Friedrich Von Hayek (Chomsky, 2002; Klein, 2007, Max-Neef, 1994). Complementariamente, estas cosmovisiones de la economía política se hacen fuerte bajo los cánones de los elaboradores del primer Informe de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Además, el paradigma conservador se conectaba con otra escuela hermana, en la economía política, la escuela de Virginia o teoría de la elección racional -Ronald Coase, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Charles J. Goetz, Dennis G. Muller.

A su vez, la historia institucional (Thoenig, 2011) nos ofrece otros antecedentes fundacionales para asentar el paradigma conservador. En concreto, los acuerdos de Bretton Woods (1944), el acuerdo del Plan Marshall para Europa (1947), los acuerdos bilaterales de inversiones extranjeras o tratados bilaterales de inversión negociados y amparados tras la constitución de la convención Washington, en 1966.

Asimismo, el paradigma conservador aparece inducido y continuado tras la segunda guerra mundial, en el derecho internacional, por dos naciones: Gran Bretaña y Estados Unidos (Morgenthau, 1988). Esto permite la preponderancia de las tradiciones de gestión pública anglosajonas hacia un nuevo orden global tanto para las Administración como para el ordenamiento jurídico socioeconómico global. Con el que se trataba de lograr una homogeneización sobre el ámbito social, económico, cultural, tecnológico y político. El cuál desembocaría en la era de la globalización y la instauración de sociedades en riesgo sistémico desde el ámbito económico y político (Acemoglu y Robinson, 2012; Beck, 2008; Bauman, 2002). Esto implicaría desde otros planteamientos una respuesta por la democratización (Held, 1995), el control de la clase política (Pasquino, 1999) y los límites de la política (Strange, 1995).

El paradigma conservador, de otra parte, acentuaría para el ideal de AA.PP. la importancia de realizar reformas y, más tarde, la generación de procesos de modernización del sector público en el marco de la OCDE (Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, países de la Unión Europea). Un elemento relevante, puesto que de los 37 países que componen la OCDE, en 2018, éstos representarían el 80% de las inversiones y comercio mundial (Metcalf y Richards, 1989; OCDE, 2018).

Consecuentemente, el objetivo estratégico del enfoque conservador fue la “eficiencia del mercado y menos estado”. Un lema que legitimaba la anteposición del modelo del sector privado, el uso y extensión de sus técnicas e instrumentos, como soluciones taumatúrgicas entre la función de la Administración Pública y las sociedades (Bastos y Seijo, 2009).

De otra parte, la apuesta de un paradigma conservador, y su reformulación con el paradigma de la nueva gestión pública, provocó, en la Ciencia Política, la aparición de un nuevo institucionalismo (Powell y Dimaggio, 1999) que debiera ser más próximo a las expectativas del ciudadano y adaptarse a las circunstancias dinámicas del mercado. Esto conllevaría a la introducción de estudios basados en el nivel micro social y que los mismos permitiesen comprender como estudiar los intereses y demandas de los ciudadanos dentro del entramado de instituciones (Powell y Dimaggio, 1999:17).

En contraposición, el nuevo institucionalismo, desde los dos paradigmas anteriores, se vería reformulado por la aportación del premio nobel de economía y politóloga: Elinor Ostrom (1990). De hecho, esta visión conectaría con el concepto de institución que daba Douglas C. North, en 1990, tal como sostiene Powell y Dimaggio (1999) del siguiente modo:

O como lo ha planteado Douglass C. North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico (Powell y Dimaggio, 1999:18).

Con todo ello la evolución del paradigma conservador se culmina y perfecciona en la década de los noventa con el enfoque de NGP. Además, los dos paradigmas apoyarían su justificación en los futuros beneficios sociales hacia una globalización económica como un neoliberalismo extremo (Beck, 2008; Laval y Dardot, 2013). En concreto, las ideas conservadoras que inciden en la contención de la inversión y/o gasto social (sanidad, pensiones, extensión de la burocracia, educación, seguridad social) en las instituciones públicas y que actúan bajo el supuesto, todavía en desarrollo, de un liberalismo inclusivo hacia los ciudadanos (Abrahamson, 1991; Friedman, 1966; Hayek, 1944; Mises, 1974).

En este sentido, una parte de la academia que se conecta a la nomenclatura de NGP, favorables a repensar la calidad democrática y cómo debiera ser su imbricación más participativa en la Administración Pública son, por ejemplo: Aucoin (1995), Barzelay (1999), Gore (2007); Hugues (2003); Kettl (2000), Lane (2000, 2005), Moore (1995), Osborne (2010), Osborne y Gaebler (1992), Osborne y Plastrik (1997), Peters (2001), Pollitt y Bouckaert (2000).

En conclusión, el interés público para el logro de legitimidad se interrelaciona con el alcance de la obtención de una soberanía del consumidor (ciudadanos) y la autorregulación espontánea de la libre competencia entre gestión pública e intereses individuales. Es decir, “el ciudadano está encapsulado por el mercado y su ordenamiento espontáneo” (Osborne, 2010).

4.3 Democratización de la Administración Pública

Con el término Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2003; Lagares et al., 2015; Pereira et al., 2015; Rivera et al., 2015), Gobernanza (en orden cronológico: Kooiman, 1993; UNDP, 1995; Rhodes, 1997; DOCE, 2001; Bevir, 2007; 2011, 2012; Osborne, 2010; Davies, 2011), Gobernanza Democrática (March y Olsen, 1983, 1995; Bevir, 2010, 2012), Gobernanza de Innovación Social (Parés, Ospina y Subirats, 2017; Elstub y Escobar, 2019) y Gobernanza Integradora (Stout y Love, 2018) emerge, en un período de dos décadas, una última evolución en los paradigmas de la AA.PP. Todas estas contribuciones son el paso decisivo para la inspiración de un enfoque y paradigma participativo, comunitario y descentralizado de la Administración como brazo ejecutor de las decisiones públicas.

En otro orden, el paradigma, democratizar la AA.PP., se proyecta como una nueva cosmovisión por el cambio social entre agendas públicas y agendas de indagación, la emergencia y consolidación de comunidades de investigación interconectadas y la defensa de una Ciencia de la AA.PP. más cooperativa. La cuál invita a una mayor equidad entre las personas cómo a la inclusión de sus demandas y criterios fundamentados, en la consulta cívica, en la co-producción y co-creación de la agenda pública (Cheng, 2019; Berkes, 2015, 2021; Escobar, 2009; Kim, 2010).

La gestión pública y su dirección, el gobierno aparecen cómo una fuente práctica para la teoría y acción democrática. Puesto que su lema de acción es el aprender haciendo *-doingby learning-* mediante la experimentación y evolución con estudios de casos demostrativos en el contexto de un problema público (Innes y Booher, 2010).

El paradigma de democratización tiene como trasfondo, de otra parte, que el interés público se accione de forma dialogada, participativa y emocional. Esta forma de trabajo y esta alineación implica una correspondencia con la idea de una Gobernanza más democrática (*democratic governance*). Más focalizada en acentuar la teoría democrática de forma práctica y accesible entre Gobierno, Administración y Ciudadanía (Elstub y Escobar, 2019).

Un ejemplo es el que podemos indicar con Lee and Lee (2019), Elstub y Escobar (2019) y Innes y Booher (2010), Putnam (1993, 2011)⁵.

Desde estas consideraciones, el paradigma de la democratización de la AA.PP. se diferencia claramente del paradigma de la Nueva Gestión Pública. La lente de acción, en ambos paradigmas, consisten en favorecer una ciudadanía que se proyecta bajo la idea de innovaciones sociales (*social innovations*)⁶ y democráticas (*democratic innovations*). Con la existencia y concreción de nuevos instrumentos, metodologías, métodos, técnicas y modelos que actúen, en favor, para y por una defensa activa sobre los derechos humanos y las libertades públicas que favorezcan el desarrollo humano (Bronfenbrenner, 1979; Niemeyer, 2019).

Consecuentemente, el interés público, ya no es suficiente un gobierno jerárquico, sino que la buena administración debe consolidarse conforme al ideal de un buen gobierno (*good governance*). Este último estadio implica asumir las dimensiones enunciadas de la gobernanza -participación, transparencia, rendición de cuentas- y profundizar en otras variables explicativas frente a tendencias de asimetría sistémica (Losada, 2015).

La Tabla 2 invita a considerar ampliable esta línea de la democratización en base a la calidad de un sistema de co-gestión, y resulta emergente tanto en las comunidades epistémicas que teorizan y trabajan en el terreno con este término.

⁵ Robert Putnam, en el año 1993, plantearía en base a un estudio de casi una década y media (1970 a 1983), en el contexto sociopolítico de Italia, la idea de capital social cómo un concepto operativizable para que las democracias funcionen de abajo hacia arriba. Sostiene que la constitución de una tradición cívica comunitaria da lugar a relaciones más horizontales entre ciudadanos y el poder público. También, una mejor adaptación del desempeño institucional y su cambio, desde factores socioeconómicos, y socioculturales. Por tanto, a que, si el sistema político mantiene una tradición cívica más inclusiva y participativa con el ciudadano, el rendimiento institucional es mejor percibido por sus ciudadanos, y, por tanto, el sistema político y administrativo, en una democracia; contribuye mejor al cambio y adaptación de los derechos fundamentales en el contexto socioeconómico y sociocultural de los ciudadanos.

⁶ Un ejemplo de esta línea de pensamiento en la Administración Pública se refleja en obras recientes cómo Parés, Ospina y Subirats (2017), y Elstub y Escobar (2019). La idea de innovación social es definida por Parés, Ospina y Subirats (2017) del siguiente modo: “[...] as a complex process of the introduction of novel solutions to face social problems-ideas, products, services or models-that profoundly change the basic routines, beliefs or resource and authority flows of the social system in which the occur” (Parés, Ospina y Subirats, 2017, p.xii). Esta línea de pensamiento también se observa en la idea de “compromiso público” y su proyección en abrir cómo permitir la inclusión en la agenda pública propuestas que nacen de “espacios ciudadanos/espacios creados por autoridades” bajo una relación interactiva de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Este tipo de espacios, por ejemplo, son definidos por Escobar (2019) atendiendo a una relación vertical (de arriba hacia abajo, top-down) o horizontal (de abajo hacia arriba, bottom-up), y los cuales etiqueta respectivamente cómo espacios invitados “invited spaces” o inventados “invented spaces”. Su propuesta se inspira en las aportaciones y reflexiones de Jhon Gaventa (2006), Andrea Cornwall (Cornwall, 2002) y Faranak Miraftab. (Miraftab, 2004).

Tabla 2. El ejemplo de FLPS-Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible- para la integración científica del conocimiento ecológico local del pescador y la mejora de las políticas públicas

Principios	Argumentación
No daño	Evitar que las políticas públicas generen costes en seguridad alimentaria de las poblaciones, pobreza y exclusión en el derecho de acceso a los recursos
Precaución	Prevenir mediante la conservación y sostenibilidad, a largo plazo, cómo medida preventiva ante el desconocimiento de los stocks futuros o los problemas derivados por la gestión de pesquerías
Equidad	Integrar la capacidad de simetría y diferencias como reflejo del principio de igualdad en la gestión de recursos para aumentar la consecución de espacios de protección más sostenibles a través de la acción humana
Participación	Dar voz a las comunidades pesqueras y a sus integrantes
Cogestión	Generar espacios públicos con los ciudadanos para generar simetría sistémica en la toma de decisiones y participación pública
Descentralización	Buscar metodologías de trabajo y de decisión en base al conocimiento tradicional o ecológico local de la comunidad de pescadores
Subsidiariedad	Establecer el criterio local o comunitario; cómo el mecanismo de escala, en la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia a partir de [FLPS \(2015\)](#) y [Seijo \(2021\)](#)

En otros términos, la misión de una AA.PP. democratizadora consiste en constituir y construir un interés público fundamentado en la articulación adaptativa y contextual, más dinámica, de la estructura pública. Que el servicio prestado y percibido por un conjunto de usuarios logre la obtención de lo mejor de un enfoque jerárquico-burocrático, de mercado-eficiencia- y de participación ciudadana -eficacia en la asignación y distribución de recursos materiales e inmateriales. Con lo que la sociedad tenga el acceso para conjugar el derecho y el deber de efectividad en el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales. Así como el acceso a que el derecho público y que su ordenamiento jurídico esté en una situación de apertura desde la participación cívica y con el alcance de una realización de la equidad pública ([Galbraith, 1996](#)) basada en el bien común ([Bollier, 2014](#); [Felber, 2010](#)).

Tabla 3. Paradigmas e ideales para la función de Administración y gestión de la AA.PP.

Tradicional o liberal extremo (anterior a los 80)	Conservador-o liberal moderado (década de los 80)	Nueva Gestión Pública - republicano moderado (década de los 90 y actualidad)	Democratizador de la Burocracia (década de los 90 y actualidad)
Valores / Objetivos de participación			
Imparcialidad Legalidad Neutralidad Dependencia jerárquica control político Carrera profesional centralizada Verticalidad de las decisiones públicas y división funcional Gobierno de mínimos Vaciar el estado	Eficacia Economía rentabilidad ajuste presupuestario Privatización Subcontratación Gobernar sin gobierno Gobierno de mínimos o gobernanza sin gobierno Concesiones Redes de gestión sin jerarquía	Eficiencia Eficacia Economía Reingeniería - estructuras Innovación Flexibilidad Privatización Subcontratación Agencias Gestión estratégica Gestión de calidad Gobierno holístico y de mínimos Resultados de estrategias	Aplicación de elementos de democracia Rendición de cuentas Transparencia Participación ciudadana Gobierno receptivo, responsable y respetado Gobierno de Gobernanza democrática Gobierno deliberativo Redes deliberativas

Fuente: Elaboración propia a partir de [Villoria \(2010\)](#)

Conforme a la [Tabla 3](#), la evolución de este cambio de la acción pública se conoce cómo el paso de la Administración tradicional a la Nueva Gestión Pública y de la Nueva Gestión Pública a la idea de un modelo basado en el Nuevo Servicio público o Gobernanza democrática (Escobar, 2009, Escobar y Elstub, 2017; Arenilla, 2011a,2011b; Davies, 2011; Denhardt y Denhardt, 2003; Ostrom, 1990). Para De Miguel et al. (2011) es el cambio evolutivo del paradigma de la Nueva Gestión Pública o New Public Management (NPM) a la gobernanza de participación ciudadana. Esto es que, en éstas últimas décadas, la gestión pública y privada: “[...] deriva hacia la integración de la Gobernanza (Governance) en dicho modelo o New Public Governance (New Public Governance), buscando la participación ciudadana” (De Miguel et al., 2011: 23).

Por último, algunas referencias que sostienen el proceso de conocimiento acumulado se perfilan con un proceso que converge en democratización e innovación pública. Tal como se ilustra con la [Tabla 4](#).

Tabla 4. Referencias clave en democratización mediante la innovación pública

Año	Autor y año	Título
2019	ISO (2019)	Innovation Management — Innovation Management System — Guidance
2019	OECD (2019)	Declaración sobre la innovación en el Sector Público
2020	CLAD (2020)	Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública
2021	Ramió (2021)	Innovación Pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro
2022	Leal y Sánchez (2022)	Programa para el impulso a la Innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública

Fuente: Elaboración propia

5. CONCLUSIONES: LA EMERGENCIA DEL ESTADO DE INNOVACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

Conforme a los objetivos de indagación, caracterización de la función de Administración Pública (AA.PP.) y su evolución inter-paradigmática, confirmamos que tanto los servidores públicos como la clase política, ciudadanía y partes interesadas se enfrentan a un desafío común. El cómo definir de manera clara el alcance democratizador del espacio público. La selección de criterios más apropiados y satisfactorios para toda la población resulta y es un proceso complejo.

En el contexto analizado, la evolución Inter paradigmática, se confirma que la democratización de la función de gestión y/o administración se centra en fortalecer de manera clara y decidida la comunidad cívica. Esto requiere abordar la complejidad social y multicausal mediante la construcción conjunta del interés público, fundamentado en valores, prácticas y estructuras compartidos entre ciudadanos.

En este sentido, se evidencia que la implementación de acciones públicas; en sus contextos focales, a través de procesos de coproducción participativa es un factor clave para el avance democrático. Estos procesos promueven alternativas y soluciones colectivas para enfrentar problemas de interés público, apoyándose en una programación planificada, en acción de cambio, transformación y colaboración entre todas las partes interesadas.

Actualmente, la Ciencia Política, explora y promueva el paradigma de la innovación social y democrática, descrito como "innovación democrática" (*democratic innovation*) e "innovaciones democráticas" (*democratic innovations*). Estos términos se entienden como

procesos o instituciones diseñados para profundizar el papel de la ciudadanía en la gobernanza mediante una mayor participación, deliberación e influencia en la toma de decisiones (Burch et al., 2019; Esltub y Escobar, 2019)⁷.

La emergencia del paradigma de democratización en los Estados nación se relaciona con la transición hacia modelos de co-gobernanza, co-producción y gobierno abierto. Este enfoque impulsa una gestión pública centrada en la innovación social y democrática, permitiendo consolidar los principios de gobernanza democrática -participación, rendición de cuentas, transparencia- en un contexto global marcado por el declive del trabajo y su recesión democrática. Este cambio paradigmático promueve una nueva agenda pública orientada hacia la justicia planetaria, la gestión participativa y la construcción de acuerdos entre los sectores público y privado, en busca de una gobernanza equitativa a nivel global. Con el desarrollo de agendas multidisciplinares, que han desarrollado su interés por la función de gestión y/o administración.

En otras palabras, el paradigma democratizador, en la sociedad; y de acuerdo con Fischer (2006)⁸, constituye un cambio teórico y práctico fundamental para disciplinas como la Ciencia Política y la Sociología. Este paradigma refleja, en estas disciplinas uno de los más importantes desarrollos aplicados para ambas, la evolución de la función y razón del cómo de la gestión y/o administración hacia una democratización plena de la vida pública, ofreciendo un modelo más flexible y participativo para abordar problemas contemporáneos, incluyendo aquellos de carácter global, mediante nuevas formas de solución y toma de decisiones que trascienden los límites tradicionales del Estado y sus razones.

Finalmente, consideramos que este estudio se puede ampliar, en un futuro, mediante un análisis temático y contenido de los términos estudiados. Además de un estudio detallado de las dinámicas micro y macro, entre paradigmas, explorando líneas epistémicas y atributos que den cuenta de su imaginario social epistémico.

6. Agradecimientos

Departamento de Ciencia Política y Sociología (USC). EqualSeaLab (USC, CRETUS). Antonio García-Allut y Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible. ISCTE, Instituto Universitario de Lisboa, Centro CRIA-Centro Em Rede De Investigação Em Antropologia, Lisboa, Portugal.

⁷ Esltub y Escobar (2019) la definirían sistemáticamente, y por primera vez, de la siguiente manera:

Democratic innovations are processes or institutions that are new to a policy issue, policy role, or level of governance, and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation and influence (Esltub y Escobar, 2019:11).

⁸ [...] government to governance represents one of the important theoretical developments in political science and sociology during the past decade [...] Emerging in significant part to deal with the traditional state's inability to cope with a range of contemporary social problems, including global problems that reach beyond established state boundaries, the concept of governance has evolved to identify and explain new modes of problem solving and decision making that fill gaps created by the failure of traditional forms. Governance, given its emphasis on decentred citizen engagement, is touted for being a much more flexible and democratic way to deal with public problems (Fischer, 2006:19)

7. Bibliografía

- ABBOTT, Andrew (2004) *Methods of discovery: Heuristics for the social sciences*, New York: W. W. Norton.
- ABRAHAMSON, Eric (1991) Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16, 586-612. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279484>
- ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON (2012) *Why Nations Fail*, New York: Crown.
- AGUILAR, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ANDUIZA, Eva, Ismael CRESPO, y Mónica MÉNDEZ (2009) *Metodología de la Ciencia Política*, Madrid: CIS.
- ANSELL, Christopher y Alison GASH (2008) "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research*, 18, 543-571
- ARENILLA, Manuel (2011) "Marco teórico actual de la Administración Pública", en M. ARENILLA (dir.) *Crisis y reforma de la administración pública*, A Coruña: Netbiblio.
- ARENILLA, Manuel (2014) *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española* (Dir. 1ª ed.), Madrid: INAP.
- AUCOIN, Peter. (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective Canada*, Canada: IRPP Press.
- BACHRACH, Peter (1973) *Crítica de la teoría elitista de la democracia (1ª ed.)*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BAENA, Manuel (2005) *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid: Síntesis.
- BARZELAY, Michael (1999) *Atravesando la Burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BASTOS, Miguel Anxo (1994) *Da Administración Pública á Xestión Pública*, Santiago de Compostela: EGAP.
- BASTOS, Miguel Anxo (1997) "Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia", *Revista Galega de Administración Pública*, (17), 27-49.
- BASTOS, Miguel Anxo (2001) "Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientelismo", *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, (8), 167-177.
- BASTOS, Miguel Anxo y Javier SEIJO (2009) "Las fracasadas políticas de calidad en la gestión pública: el caso español", *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11), 87-131. <https://doi.org/10.60728/qb716p97>
- BASTOS, Miguel Anxo y Javier SEIJO (2016) "Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia", *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 11 (1), 69-98.
- BAUMAN, Zygmunt (2002) *La globalización: consecuencias humanas (2ª ed)*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, Ulrich (2008) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BENNIS, Warren G. (1973) *Desarrollo organizacional: su naturaleza, sus orígenes y perspectivas*, Bogotá: Addison Wesley Iberoamericana.

- BERKES, Fikret (2015) *Coasts for people. Interdisciplinary Approaches to Coastal and Marine Resource Management*, Londres: Routledge.
- BERKES, Fikret (2021) *Toward a new social contract: Community-based resource management and small-scale fisheries*, Canadá: TBTI Global. <http://toobigtoignore.net/toward-a-new-social-contract-by-fikret-berkes/> (consultado 23/04/2021).
- BEVIR, Mark (2007) *Encyclopedia of Governance*, California: Sage publications.
- BEVIR, Mark y Rod A.W RHODES (2016) *Routledge Handbook of Interpretative Political*, New York: Science. Routledge.
- BEVIR, Mark (2010) *Democratic governance*, Oxford: Princeton University Press.
- BEVIR, Mark (2011) *The SAGE handbook of governance*, Los Ángeles: SAGE.
- BEVIR, Mark (2012) *Governance a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- BOOHER, David (2004) "Collaborative governance practices and democracy", *National Civic Review*, 93 (4), 32-46. <https://doi.org/10.1002/ncr.69>
- BOLLIER, David (2014) *Pensar desde los comunes. Una breve introducción*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- BOWEN, David. y Erst LAWLER (1992) "The empowerment of service workers: What, Why, How and When", *Sloan Management Review (spring)*, 31-39.
- BOX, Richard (1999) "Running government like a business: Implications for public administration theory and practice", *American Review of Public Administration*, 29 (1), 19-43. <https://www.doi.org/10.1177/02750749922064256>
- BRONFENBRENNER, Urie (1979) *The ecology of human development: Experiments by nature and design*, Cambridge: Harvard University Press.
- BURCH, Sarah, Aarti GUPTA, Cristina INOUE, Agni, KALFAGIANNI, Asa PERSSON, Andrea K. GERLAK, ... Ruben, ZONDERVAN (2019). "New directions in earth system governance research", *Earth System Governance*, 1, 100006. <https://www.doi.org/10.1016/j.esg.2019.100006>
- CANALES, José Manuel (1987) *Panorama actual de la ciencia de la Administración*, Madrid: INAP.
- CHENG, Yuan (2019) "Exploring the role of nonprofits in public service provision: Moving from coproduction to cogovernance", *Public Administration Review*, 79 (2), 203-214. <https://www.doi.org/10.1111/puar.12970>
- CHIAVENATO, Idalberto (2000) *Introducción a la Teoría General de la Administración* (5 ed), Bogotá: McGraw-Hill.
- CHOMSKY, Noam (2002) *Understanding Power*, New York: Radomhouse.
- CHRISTENSEN, Tom y Per LÆGREID (2011) "Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges", *Public Organization Review*, 11 (4), 407-423, <https://www.doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>.

- CORNWALL, Andrea (2002) "Making spaces, changing spaces: situating participation in development", *IDS Working Paper*, 170, 1- 43.
- CRESWELL, John. y Vicki L PLANO (2007) *Understanding mixed methods research*. London: Sage.
- CRIADO, J. Ignacio (2021) *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, Madrid: INAP.
- CROZIER, Michel, Samuel HUNTINGTON, y Jōji WATANUKI (1975) *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- DAVIES, Jonathan (2011) *Challenging governance theory: From networks to hegemony*, Bristol: Policy Press.
- DE MIGUEL, María, Aurelio HERRERO y Alexis BAÑÓN (2011) *Teoría de las organizaciones para la Administración Pública*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.
- DENHARDT, Janet y Robert DENHARDT (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk: M.E. Sharpe.
- DIAS, Nelson (2013) *Esperanza Democrática: 25 anos de Orçamentos Partiripativos no Mundo*, São Brás de Alportel: Associação IN LOCO.
- DIAS, Nelson (2018) *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*, Faro: Portugal.
- DOCE (2001) Un libro blanco- La gobernanza europea, En Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 12.10.2011, C287/1 -29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>.
- DOUGLAS, Mary (1996) *Como piensan las instituciones*, Madrid: Alianza.
- DU GAY, Paul (2012) *En elogio de la burocracia*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- ELCOCK, Howard (1989) "The Three E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government", *Public Policy and Administration*, (1), 1-3.
- ESCOBAR, Oliver (2009) "The dialogic turn: dialogue for deliberation", *Journal of Law, Politics and Societies*, 4 (2), 42-70.
- ESCOBAR, Oliver y Stephen ELSTUB (2017) "Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice". *New Democracy. Research and Development Notes*, 4.
- ELSTUB, Stephen, y Oliver ESCOBAR (2019) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862>
- ETZIONI, Amitai (1980) *La sociedad activa. Una teoría de los procesos societales y políticos*, Madrid: Ediciones aguilar, S.A.
- FELBER, Christian (2010) *La economía del bien común* (2ª ed.), Barcelona: Deusto.
- FERNÁNDEZ, José (2019) *Derechos Fundamentales. Esquemas para el estudio y materiales de trabajo*, A Coruña: Andavira Editora, S.L.

- FISCHER, Frank (2006) "Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space", *American Review of Public Administration*, (36) 1, 19-40. <https://doi.org/10.1177/0275074005282582>
- FLPS (Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible) (2015) "Pesca Artesanal Sostenible. Unidad 1. La Pesca Artesanal". RESTAURAMAR. Restauradores y Restaurantes por la Conservación del Mar, Fundación Daniel & Nina Carasso, 1-45.
- FRIEDMAN, Milton (1966) *Capitalismo y Libertad*, Madrid: Rialp.
- GALBRAITH, John (1996) *Una sociedad mejor*, Madrid: Crítica.
- GARCÍA-ALLUT, Antonio (1998) Comunidades Piscatorias. Perspectivas Antropológicas, Lisboa, 13 y 14 de noviembre de 1998, 1-31 (mimeo).
- GARETH, Gareth (1990) *Imágenes de la organización*, México: Alfaomega.
- GAVENTA, John (2006) "Finding the spaces for change: A power analysis", *IDS Bulletin*, 37 (6), 23-33. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x>
- GOODIN, Robert y Hans-Dieter KLINGEMANN (2001) *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid: Istmo.
- GOODSELL, Charles (2006) "A new vision for public administration", *American Journal of Political Science*. 66 (4), 623-635. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00622.x>
- GORE, Albert (2007) *The Assault on Reason*, Nueva York: Penguin Press.
- GREENE, Jennifer (2007) *Mixed methods in social inquiry*, San Francisco: Jossey-Bass.
- HAMMERSCHMID, Gerhard, Steven VAN DE WALLE, Rhys ANDREWS y Ahmed MOSTAFA (2018) "New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey", *International Review of Administrative Sciences*, 1-20. <https://www.doi.org/10.1177/0020852317751632>
- HAYEK, Friedrich (2003/1944) *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza.
- HELD, David (1995) *Democracy and the Global Order*, California: Stanford University Press
- HERNÁNDEZ, Roberto; Carlos FERNÁNDEZ y Pilar BAPTISTA (2010) *Metodología de la investigación* (5ª ed.), Madrid: Mc Graw Hill.
- HOOD, Christopher (1998) *The Art of State*, Oxford: Oxford University Press.
- HOU, Yilin (2010) "Reinventing public administration for the twenty-first century; Toward a more global and generic paradigm", en R. O'LEARY, D. M. VAN SLYKE y S. KIM (eds.). *The future of public administration around the world*, Georgetown: University Press, 95-100.
- HUGUES, Owen (2003) *Public Management and Administration*, Nueva York: Palgrave.
- INNES, Judith. y David BOOHER (2010) *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*, New York: Routledge.
- ISO (International Organization for Standardization, 2019) "ISO 56002:2019 Innovation Management - Innovation Management System - Guidance". <http://www.iso.org/cms/render/live/en/sites/isoorg/contents/data/standard/06/82/68221.html>
- KAMENKA, Eugene, Robert BROWN, Martin KRYGIER y Alice ERCH-SOON (1981) *La burocracia trayectoria de un concepto*, México: Fondo de Cultura Económica.

- KETTL, Donald (2000) *The Global Public Management Revolution*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- KUHN, Thomas (2004/1962) *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- KIM, Soonhee (2010) "Collaborative leadership and local governance", en R. O'LEARY, D. M. VAN SLYKE y S. KIM (eds.). *The future of public administration around the world*, Georgetown: University Press, 111-116.
- KLEIN, Naomi (2007) *La doctrina del shock*, Barcelona: Paidós.
- KOOIMAN, Jan (1993) *Modern Governance*, London: Sage.
- KYMLICKA, Will (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- LANE, Jan-Erik (2000) *New Public Management*, London: Routledge.
- LANE, Marcus (2005) "Public Participation in Planning: An intellectual history", *Australian Geographer*, 36(3), 283-299. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>
- LAGARES, Nieves., María PEREIRA y Erika JARÁIZ (2015) "El Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un instrumento para la evaluación de los Servicios Públicos", *Gestión y análisis de políticas públicas*, (13), 9-24. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i13.10237>
- LAVAL, Christian y Pierre DARDOT (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa
- LE BON, Gustave (2014) *Psicología de las masas* (6ª ed.), Madrid: Morata.
- LEE-, Seulki, y Taejun LEE (2019) "Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation", *Government Information Quarterly*, 1-18. <https://www.doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.003>
- LEAL, Juan y Paz SÁNCHEZ (2022) "Programa para el impulso a la Innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública", en J. I. CRIADO (coord.). *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. Madrid: INAP, 273-291.
- LOSADA, Antón (1999) "Las comunidades de políticas: el caso de la pesca de Galicia", *RIPS*, (1), 123-132.
- LOSADA, Antón (2015) *Los ricos vamos ganando. Señores contra ciudadanos en la España neofeudal*, Barcelona: Deusto.
- LOUGHLIN, John y Brainard GUY PETERS (1997) "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization", en M. BEVIR (coord.). *Interpretative Political Science*, London: Sage Publications, 149-167.
- MÁIZ, Ramón (1990) "Las teorías de la democracia en la Revolución francesa", *Política y sociedad*, 6 (7), 65-84.
- MAJONE, Giandomenico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, James y Johan OLSEN (1983) "Organizing Political life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government", *American Political Science Review*, (2), 281-296.
- MARCH, James y Johan OLSEN (1995) *Democratic governance*, New York: Free Press.

- MARINI, Frank (1971) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, PA: Chandler.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2010) “La desorganización administrativa en el estado fragmentado”, en R. RODRÍGUEZ (dir.). *Territorio, ordenar para competir*, Oleiros: Netbiblo, 137-181.
- MASLOW, Abraham (1943) “A Theory of Human Motivation”. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- MAX-NEEF, Manfred (1994) *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Barcelona: Icaria Editorial.
- MERTON, Robert King (1992) *Teoría y estructura sociales* (3ª ed.), México: Fondo de Cultura Económica.
- METCALFE, Les y Sue RICHARDS (1989) *La modernización de la gestión pública*, Madrid: MAP.
- MINTZBERG, Henry (1979) *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- MIRAFTAB, Farank (2004) “Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminist's expanded notion of politics”, *Wagadu*, 1 (Spring), 1-7.
- MISES, Ludwig Von (2001) *La Acción Humana*, Madrid: Unión Editorial.
- MITZMAN, Arthur (1976) *La jaula de hierro: una interpretación histórica de Max Weber*, Madrid: Alianza Editorial.
- MOORE, Mark (1995) *Creating Public Value*, Cambridge: Harvard University Press.
- MORGAN, Lewis (1975) *La sociedad primitiva*, Madrid: Ayuso.
- MORGENTHAU, Hans (1998) *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: GEL.
- NEEDHAM, Catherine (2016) “Public administration”, en M. BEVIR y R.A.W RHODES (eds.). *Routledge Handbook of Interpretative Political*, New York: Science. Routledge, 338-351.
- NIEMEYER, Simon (2019) “Analysing deliberative transformation: A multi-level approach incorporating”, en S. ELSTUB y O. ESCOBAR (eds). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862>.
- NIETO, Alejandro (1987) *La organización del desgobierno* (3ª ed), Barcelona: Ariel
- NIGRO, Félix. y Lloyd NIGRO (1981) *Administración Pública Moderna*, Madrid: INAP.
- OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2018) *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, Madrid: INAP. <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019) *Declaración sobre la innovación en el Sector Público*, OECD/LEGAL/0450.
- O'LEARY, Rosemary, David M. VAN SLYKE, y Soonhee KIM (2010) *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*, Georgetown: University Press.
- OLMEDA, José (2005) *Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y Gestión Pública. Vol. I. y Vol II*, Madrid: UNED.

- OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, (1992) *La reinención del gobierno* (1ª ed.), Paidós, Barcelona.
- OSBORNE, David y Peter, PLASTRIK (1997) *Banishing Bureaucracy*. Massachusetts: Addison Wesley, Westport.
- OSBORNE, Stephen (ed.) (2010) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- OSTROM, Elinor (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OUCHI, William (1993) "El fracaso de la organización", en C. RAMIÓ (ed.). *Teoría de la organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos, 313-350.
- PARÉS I FRANZI, Marc, Sonia OSPINA y Joan SUBIRATS (2017) *Social Innovation and Democratic Leadership*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- PASQUINO, Gianfranco (1999) *La clase política*, Madrid: Acento editorial.
- PETERS, Brainard Guy (2001) *The Future of Governing*, Lawrence: University Press of Kansas.
- PEREIRA, María y Erika JARÁIZ. (2015) "El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública", *RIPS. Revista de investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14 (2), 73-93. <http://dx.doi.org/10.15304/rips.14.2.2727>
- POLLITT, Christopher y Geert BOUCKAERT (2000) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher y Geert BOUCKAERT (2010) *La reforma de la gestión pública. Un análisis comparado*, Madrid: INAP.
- POWELL, Walter y Paul DIMAGGIO (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PRATS, Joan (2005) *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP.
- PUTNAM, Robert (1993) "The Prosperous Community: Social Capital and Public life", *The American Prospect*, 4 (13), 35-42.
- PUTNAM, Robert (2011) *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*, Madrid: CIS.
- QUIROGA, Gustavo (1987) *Organización y métodos en la Administración Pública*, México: Trillas.
- RAMIÓ, Carles (1999) *Teoría de la organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, Carles (2021) Innovación Pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro, 1-5. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/11/Innovacion-publica-en-Iberoamerica-CarlesRamio.pdf>.
- RAVENTÓS, Daniel (2007) *Las condiciones materiales de la libertad*, Madrid: El Viejo Topo.
- RHODES, Roderick Arthur William (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

- RIVERA, José Manuel., María PEREIRA, y Erika JARÁIZ (2015) “El índice de cobertura de servicios como instrumento de gestión: su utilización en el proceso de construcción de cuadros de mando integrales”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2 (1), 9-27. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2015.v2.n1.49427
- SEIJO, Javier y VILLASANTE, Sebastián (2023) “Atributos de la economía digital: un análisis de su impacto y consenso epistémico en la era de la posverdad”, en A. GÓMEZ, D. ACLE Y M. R. CARBALLEDA (coord.) *Manipulación en imágenes visuales y sonoras en ficción y no ficción*, Madrid: Dykinson, 594-620
- SEIJO, Javier (2021) “Comunicación: La Gobernanza y la educación ambiental como instrumentos para el fortalecimiento de la pesca artesanal: el caso de la Fundación Lonxanet, Congreso Internacional SIPS 2021”. *XXXIII Seminario Interuniversitario de Pedagogía Social. Educación Ambiental y Cultura de la Sostenibilidad: construyendo la transición ecológica*, 28-29 de octubre y 4-5 de noviembre 2021 / Lugo (Galicia, España).
- SIMON, Herbert (1947) *Administrative Behavior* (3ª ed), New York: Free Press.
- STOUT, Margaret y Jeannine LOVE (2018) *Integrative Governance: Generating Sustainable Responses to Global Crises*. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315526294>
- STRANGE, Susan (1995) “The Limits of Politics”, *Government and Opposition*, 3, 291-311. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1995.tb00129.x>
- SUBIRATS, Joan (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: INAP.
- SUBIRATS, Joan (1998) *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel.
- THOENIG, Jean Calude (2011) “Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness”, en B.G. PETERS y J. PIERRE. *The Handbook of Public Administration*, New York: Sage, 185-101.
- UNDP (United Nations Development Programme, 1995) “Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development”. *Discussion Paper, New York: Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support*, New York: UNDP.
- VALLÉS, Miguel (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Síntesis Editorial.
- VILLORIA, Manuel (2010) “La democratización de la Administración Pública: marco teórico”. En M. VILLORIA y J. RUÍZ-HUERTA (eds.) *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Madrid: Tecnos, 87-118.
- WALDO, Dwight (1984) *The Administrative State*. New York: Holmes & Meier.
- WALDO, Dwight (1952) “Development of Theory of Democratic Administration”, *American Political Science Review*, 46 (March), 81-103. <https://doi.org/10.2307/1950764>
- WEBER, Max (2014 /1922) *Economía y Sociedad* (3ª ed.), México: Fondo de Cultura Económica.