

# Gestión pública

## Public Management

Manuel Villoria Mendieta  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid  
[manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)

Recibido / received: 02/05/2018  
Aceptado / accepted: 04/03/2019

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4697>

### Resumen

El texto analiza el concepto de gestión pública. Comienza con la explicación de su origen y especificidad, también nos explica su objeto de estudio, el sujeto de referencia al que se dirige y la metodología y epistemología propias de esta rama o enfoque de los estudios de Administración pública.

### Palabras clave

Gestión, organizaciones, creación de valor, gestores públicos, utilidad social.

### Abstract

*The text analyzes the concept of public management. It begins with the explanation of its origins and differences with other approaches, it also explains its object of study, the subject of reference to which it is addressed and the methodology and epistemology of this branch or approach of public administration studies.*

### Keywords

*Management, organizations, creating value, public managers, social utility.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Objeto. 3. Sujeto de referencia. 4. Metodología y epistemología. 5. Conclusiones.



## 1. Introducción

Los estudios de lo que en España se denomina Ciencia de la Administración Pública (CA) se remontan a finales del siglo XIX, aunque toman rango institucional y fuerte autoconciencia a partir de los años 1920-30. En España esta Ciencia está plenamente integrada con la Ciencia Política y no podemos hablar de su autonomía como disciplina con su propia organización académica. Ello no obsta a que la Ciencia de la Administración sea una ciencia. Así, es una disciplina organizada académicamente, con su propia tradición académica de estudio y enseñanza, su objeto específico, con una metodología de investigación compartida en general con las ciencias sociales, frente a las ciencias naturales, y un conocimiento estructurado en torno a "la coherencia lógica y unos datos adecuados" (Zuckerman, citado por Stoker, 1997: 15). Dentro de la Ciencia de la Administración conviven enfoques diferentes, aun cuando numerosos estudios puedan encontrarse en dos enfoques al mismo tiempo y algún otro sea difícil situarlo claramente en una de las ramas. Dunsire (1999) habla de diez enfoques o desarrollos de la disciplina, subdivididos por niveles: nivel *micro* –se sustenta en teorías sobre decisiones individuales–, con cuatro componentes: los estudios de políticas públicas, los estudios de implantación, la teoría de la información, y la gestión pública; nivel *meso* –se sustenta en teorías sobre interacciones organizativas– e incluye: las relaciones intergubernamentales, la teoría de redes, y la gobernanza; y el nivel *macro* –teorías sobre el Estado y la sociedad– que incorporan: la teoría del Estado, la teoría de la regulación, y el postmodernismo. No obstante, a efectos de facilitar la comprensión de este texto, seguiremos con la tradicional clasificación en tres enfoques. Los tres enfoques serían: el de *Administración pública (AP)*, que es la continuación, con métodos y aportaciones teóricas muy diferentes, de la tradicional Ciencia de la Administración; el *análisis de políticas públicas (APP)*, cuyo modelo o marco conceptual tiende a ser aceptado por toda la Ciencia de la Administración, por ser el que describe y analiza de forma más completa, estilizada y útil la realidad política de la actuación administrativa y gubernamental; y, finalmente, el emergente enfoque de la *gestión pública (GP)*, cuya virtualidad mayor es la del desarrollo de conocimientos aplicados y útiles sobre cómo gestionar problemas complejos en organizaciones o redes de políticas y programas públicos.

Dejando a un lado los estudios cameralistas y de Ciencia de la policía –demasiado orientados a la práctica y ateóricos para nuestros estándares–, la primera aproximación rigurosa y científica al estudio de la Administración la realiza Max Weber. En Estados Unidos, país que lidera hoy en día los estudios sobre la Administración, la primera aportación teórica sobre un posible campo de estudio consciente de sus propios temas (Bozeman, 1993), pueda ser el seminal y ambiguo artículo realizado por el politólogo Woodrow Wilson en la edición de junio de 1887 del *Political Science Quarterly*, titulado precisamente "*The Study of Administration*".

Hoy en día, si tuviéramos que seleccionar un único objeto de estudio para el enfoque de Administración Pública (AP) sería el de la reflexión política sobre el papel del gobierno y la Administración en los sistemas políticos (esencialmente en la democracia); el estudio de los modelos, valores y paradigmas de Administración pública, y el análisis de las relaciones que generan las Administraciones entre sí y con la ciudadanía para generar bien público. El siglo XXI se ha iniciado con la consolidación de cuatro poderosos subcampos en la AP. Por una parte, la reflexión ética y sobre los valores del servicio público. Por otra, las relaciones y la gestión intergubernamental y, actualmente, lo que se ha denominado gobierno colaborativo. Tercero, los estudios sobre los modelos o paradigmas de Administración con sus correspondientes estudios nacionales y comparativos en perspectiva diacrónica y

sincrónica. Como parte del subcampo previo son cada vez más las investigaciones sobre cómo promover una Administración imparcial, transparente, participativa y que rinde cuentas, para lo cual el desarrollo del gobierno abierto, con la conexión de los cuatro valores y las nuevas tecnologías ofrece un campo de desarrollo muy interesante. Finalmente, se empieza a desarrollar una literatura muy interesante sobre feminismo en la Administración pública a partir de la obra de Camilla Stivers (1990, 2002) o sobre diversidad y raza (Gooden, 2014).

Por su parte, el enfoque de políticas públicas, aunque comienza a fraguarse en la mente de Lasswell en los años 1940, no tiene su plena acogida hasta los años 1950. Su objeto se podría definir como "el estudio de la formación, comparación y conflicto entre preferencias (públicas) desde una perspectiva comparada, dinámica, que tenga en cuenta las dimensiones de espacio y tiempo" (Subirats y Gomá, 1998: 22). O dicho con otras palabras, Weible, afirma que "la investigación del proceso de la política puede ser definida como el estudio de las interacciones en el tiempo entre política pública y sus actores circundantes, sus eventos y contexto, así como los resultados de las políticas o de la política" (2014: 5).

Finalmente, la gestión pública como enfoque con un mínimo de institucionalización y autoconciencia no surge hasta fines de los 1970 y se desarrolla en la década siguiente. Su origen "remoto" está en el subenfoco "managerial" de la AP (Golembiewski, 1995), aunque su origen inmediato es mixto –escuelas de políticas públicas y escuelas de "business"–, como veremos.

En términos generales, la gestión pública aporta tres elementos beneficiosos para la Ciencia de la Administración: obliga a pensar en qué es lo que diferencia lo público de lo privado en gestión; aporta nuevos métodos y técnicas de conocimiento de la Administración; obliga a pensar qué se puede enseñar que sea útil a los profesionales de la Administración y por qué (Henry, 1992). Podríamos definirla como una noción derivada, que trata de definir y legitimar una esfera de actividad y un repertorio de conductas para un conjunto de actores públicos formalmente indefinidos y políticamente sospechosos (Lynn, 1996: 23). La gestión pública hoy tiene claro que está situada en un campo de juego político, "acepta la politización" (Subirats, 1996: 159), y, además, asume que ya no se trata de cambiar el sistema político para que sirva a las necesidades de la mejor gestión, sino de cambiar la gestión para servir mejor al sistema democrático (Levine, 1983).

## 2. Objeto

Para definir el objeto de la gestión pública debemos responder, primero, a la pregunta de si existe diferencia entre gestionar una organización pública o privada. Para ello, podemos empezar preguntándonos qué dice la literatura al respecto. La teoría de organización no hace ningún hincapié en la diferencia: ni Weber, ni Taylor, ni McGregor se preocupan de resaltar diferencias. Simon, en su último trabajo (1995), afirma que las organizaciones públicas, privadas y no-gubernamentales son equivalentes en dimensiones críticas. La investigación en este ámbito demuestra, por ejemplo, que el principal factor relacionado con comportamientos burocráticos no es la titularidad pública o privada, sino el tamaño (Rainey, 1997).

Algunos autores destacan el hecho de que numerosas organizaciones públicas se estructuran como empresas: empresas públicas, agencias semiautónomas, entes públicos empresariales, etc., obteniendo ingresos por la prestación de sus servicios (Musolf y Seidman, 1980). Otros han reseñado el lado público de las organizaciones del tercer sector, o la peculiar relación con lo público que tienen empresas privadas que trabajan casi exclusivamente para el sector público

como contratistas (Bozeman, 1987). Hay personas en las organizaciones públicas y en las privadas que hacen esencialmente lo mismo (Mitnick, 1994). La gestión de múltiples servicios se produce por la interconexión de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales (Kettl, 1993). Aunque sólo determinadas organizaciones públicas pueden aprobar reglamentos que obliguen coactivamente, no es menos cierto que sin el apoyo de ONG,s e, incluso, empresas privadas no podrían en muchos casos implantar las políticas o programas aprobados normativamente (Rainey, 1997). Incluso hay organizaciones y administradores públicos que actúan tan en su interés o en el de "lobbies" que no se diferencian en nada de las empresas privadas (Banfield, 1977).

De todo lo anteriormente enunciado, la primera conclusión es que hay que evitar las simplificaciones. Evidentemente hay diferencias, pero hay que matizarlas. Las organizaciones públicas son necesarias, no se puede dejar todo al libre funcionamiento de los ajustes mutuos, también se necesita jerarquía; los mercados no solucionan todos los problemas y crean algunos (Lindblom, 1977, 1995; Wildavsky, 1990). Pero no todas las organizaciones públicas son necesarias, ni iguales. La literatura económica ha destacado suficientemente los fallos del mercado (Stiglitz, 1993). Tenemos Administración porque entendemos que existen servicios que no se deben prestar por el mercado, y ello se basa en valores sociales, el interés público y la voluntad política de la ciudadanía (Rainey, 1997). Pero la posibilidad de trazar una línea clara y definida entre lo público y lo privado no es posible. Hay criterios que permiten diferenciar, pero no siempre, por ejemplo: los intereses en juego –si son los colectivos o particulares–; el acceso a la información, recursos o a los edificios; la agencia o capacidad de actuar o no en nombre de la comunidad (Benn y Gaus, 1983).

Sobre todo, como ya advirtieron Dahl y Lindblom (1976), lo que existe es un "continuum" desde empresas privadas a ministerios, *continuum* en el que se puede incorporar:

Tabla 1. De lo privado a lo público en organizaciones: un continuum

Empres a privada pura	Empres a privada sujeta a regula ciones genera les labora les o de otro tipo	Empresas privadas con fondos públicos en forma de contratos	Compa ñías fuerte mente reguladas	Empres as privada s cuya mayor fuente de ingreso provie ne del sector público; y ONG,s	Empres as privadas que depen den totalmen te de contratos públicos; y ONG,s	Progra ma (con agencia guber namen tal) que es produ cido casi total mente por conce sio narios privado s	Empres a mixta público privada	Empres a pública por mayoría más del 50% de capital público	Ente público empresarial y agencias	Agencia s regula doras inde pendientes y organismos autónomos	Minis terios
--------------------------------	--	--	---	--	---	--	--	--	---	---	-----------------

Fuente: Dahl y Lindblom (1976).

En este *continuum* podemos distinguir aspectos como la propiedad, la financiación y la regulación (Rainey, 1997), lo cual nos daría diferencias entre empresas muy poco reguladas, con propiedad totalmente privada y financiadas totalmente con la venta de sus servicios –como *El Corte Inglés*–, y organismos sujetos al derecho administrativo en todas las esferas de su actuación –con pequeñas excepciones vinculadas a los llamados jurídicamente actos separables–, financiados

totalmente con los presupuestos del Estado y de propiedad completa del Estado –por ejemplo, el INSS. En cualquier caso, en un Estado social es muy difícil encontrar una organización totalmente privada, todas están sometidas a algún tipo de regulación, por lo que se puede decir que existen niveles de "publicidad" (Bozeman, 1987). Esos niveles de publicidad se pueden situar en un *continuum*, de nuevo, en el que, en una punta, tendríamos a organizaciones con total autoridad política, incluso poderes cuasijudiciales o cuasilegislativos, y, en la otra, organizaciones con total autoridad económica, es decir capacidad completa para decidir qué hacer con su organización. En medio, nos encontraríamos con una enorme cantidad de ONG,s, asociaciones privadas, fundaciones, centros de investigación, grupos de voluntarios, colegios profesionales cuyo nivel de "publicidad" puede ser tan alto como el de empresas públicas y, casi, como el de entes públicos.

Por todo ello, hemos de reconocer que el problema no es de sencilla solución, aunque investigaciones recientes insisten en que hay diferencias, incluso, en la gestión de los mismos servicios sanitarios, entre hospitales públicos y privados (Chubb y Moe, 1990). Rainey recoge de la investigación sobre este tópico nada menos que treinta y tres diferencias entre la gestión pública y la privada, pero en términos siempre relativos (1997: 73). De ellas, destacaría ocho rasgos distintivos de la gestión pública: la mayor influencia política; la capacidad cuasilegislativa y cuasijudicial; las mayores expectativas de equidad, igualdad de trato y transparencia; la mayor ambigüedad y contradicción en los objetivos; mayores restricciones en la toma de decisiones –hacia dentro y hacia fuera– por parte de los directivos públicos; una dificultad mayor de conectar incentivos a rendimientos; un sistema de valores relacionados con el trabajo ligeramente diferentes; menores niveles de satisfacción de los empleados. En esta línea, Subirats (1990-1991) recoge catorce diferencias muy semejantes a las enumeradas en el párrafo anterior. Finalmente, Boyne (2002), tras un extenso estudio rechaza las diferencias entre organizaciones públicas y privadas salvo en tres aspectos: las organizaciones públicas son más burocráticas, los gestores públicos son menos materialistas y la entrega a la organización es menor en el sector público.

Si existen diferencias, sean mayores o menores, existen bases para pensar en un enfoque autónomo de gestión, con sus propias características. Este enfoque tiene un doble origen (Bozeman, 1993). Por una parte, el nacido en las escuelas de políticas públicas, denominado *P-approach*. En estas escuelas, que surgieron del rechazo a la AP de viejo estilo, se tendió a una enseñanza muy cuantitativa y economicista, pero se dieron cuenta de la baja demanda del sector público por estudios de ese tipo y de la mayor demanda por estudios de "*management*". De ahí que dieran el salto hacia la enseñanza de gestión pública, eso sí, como un complemento para la implantación de políticas. Por otra parte, tenemos el enfoque surgido de las escuelas de negocios –*B-approach*. En éste, la distinción público-privado se difumina y tiende a centrarse en el proceso de gestión: organización, personal, presupuestación, etc. En común tienen: una preocupación por algo más que la mera administración interna de las agencias; un respeto por el papel de la política en la gestión; una orientación prescriptiva; una cercanía hacia el aprendizaje por la experiencia. La versión P., sin embargo, da un mayor énfasis a: la importancia del análisis de políticas; el aprendizaje a través de gestores públicos; la promoción del diálogo entre profesores de gestión pública y altos cargos y directivos públicos. La versión B., por su parte, promueve: una mayor orientación hacia la investigación y la teoría; una mayor interdisciplinariedad; una marcada tendencia hacia la gestión estratégica; mayor preocupación por los gestores públicos de nivel medio y superior que por los directivos y políticos.

En conjunto, la tendencia sintética nos dirá, en gran medida, cuál es el objeto de la gestión pública hoy: una mayor preocupación por el enfoque externo – estrategia–, pero sin descuidar los procesos internos; atención a la generación de teoría, teoría prescriptiva y mera prescripción; una más amplia definición de lo público, incluyendo ONG,s, aspectos públicos de las compañías privadas y las organizaciones mixtas (Bozeman, 1993).

En relación con la teoría de la gestión pública, los puntos actuales de interés son tres (Rainey, 1993). Primero, las diferencias entre tipos de organizaciones y entre tipos de gestores, de cara a evitar generalizaciones erróneas (Bardach, 2004). Segundo, el análisis del elemento político de la gestión pública, cuáles son sus elementos clave y las variaciones por contexto, dónde y cómo se consigue autonomía de gestión y por qué. Tercero, qué significan los términos "difusos" y "contradictorios" aplicados a los objetivos de las organizaciones públicas. En conjunto, esta teoría debe proporcionar a los gestores públicos generalizaciones útiles y prácticas sobre cómo actuar en diversas situaciones, es decir, debe ser relevante y orientada a problemas (Perry, 1993). Pero es preciso ser conscientes de la inexistencia de la "*one best way*", lo cual exige sistematizar las diferentes situaciones y ámbitos de gestión, y mostrar cómo la acción eficaz del gestor varía a través de ellas (Pfeffer y Sutton, 2006).

En suma, es necesario conectar teoría normativa y conductual. La segunda puede ayudar a los gestores a comprender y explicar las dinámicas de los contextos en los que se sitúan y la eficacia de las intervenciones potenciales. La primera otorga la capacidad para pensar y reconocer cómo deben actuar de conformidad con los valores que contienden por primar en una situación dada (Perry, 1993). Pero, además, es preciso que esa teoría se utilice adecuadamente, y para ello se necesitan habilidades de gestión. Estas habilidades han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista, según Perry (1996) son seis: habilidades técnicas especializadas dependiendo de cada área y con valor descendente conforme se sube en la jerarquía; habilidades humanas –incluyen un numerosísimo grupo como la capacidad de negociar y resolver conflictos–; habilidades conceptuales –incluye la capacidad de una visión contextual y holística–; habilidades intrapersonales –como la reflexión o el conocimiento de uno mismo– tan importantes para la conducta ética; responsabilidad ante las instituciones democráticas o habilidad para mantener el respeto a la ley e intentar dar respuesta a las demandas democráticas; habilidad para centrarse en la búsqueda de resultados –a pesar de la ambigüedad inherente al ámbito público–.

En una línea más vinculada con la idea del paradigma postburocrático, Barzelay propone conocimientos y habilidades como crear una ilusionante misión y una cultura organizativa emprendedora, planificación estratégica, identificar clientes, reflexionar en acción, tutelar el desarrollo de los empleados, inocular la entrega a la calidad, etc. (1992: 132). En una línea similar Marc Moore (1995) propone que el gestor debe buscar crear valor para la ciudadanía y, para ello, debe generar propuestas innovadoras, generar el entorno autorizante que le permita atraer dinero y autoridad, así como tener los conocimientos técnicos y operativos para lograrlo.

Resumiendo, la gestión pública tiene como finalidad la generación de teoría que indique a los gestores cómo actuar en entornos y situaciones diversos y la identificación y enseñanza de las habilidades necesarias para utilizar la teoría satisfactoriamente (Perry, 1990, 1993, 1996). Pero para ello debe ser capaz de definir los tipos de problemas relevantes en torno a los cuales buscar teorías, conocimientos y habilidades (Salamon, 2007) y los tipos de programas y agencias en los que esos problemas tienden a producirse (Wilson, 1989). De ahí que su objeto de estudio esencial son tipos de problemas relacionados con la gestión de programas y

organizaciones y cómo buscar y testar conocimientos, teorías y habilidades para ayudar a los gestores a solucionarlos (Ver Barzelay, 2007, 2012, 2016).

### 3. Sujeto de referencia

Para el análisis de políticas tradicional la unidad de análisis es la política o el programa correspondiente en sus diferentes fases, y el sujeto de referencia el alto cargo o gobernante implicado en la definición y en la toma de decisiones. Para el análisis de políticas preocupado por la fase postdecisionista, el objetivo es ofrecer consejo práctico a los actores políticos y sociales implicados en los juegos de implantación (Bardach, 1977), con lo que abre el abanico de actores frente a la AP clásica. Actualmente, el análisis de políticas se preocupa por los actores políticos y sociales, de cualquier nivel, implicados en las políticas (coaliciones promotoras y de gestión), aunque en la práctica no todo analista se dirige a quienes no tienen poder y medios para resarcir su esfuerzo.

En una línea intermedia entre el "*policy analysis*" y el "*public management*", Moore (1995) nos dice que el secreto de la gestión pública es concebir e implantar políticas públicas que lleven a su máximo potencial las posibilidades de un contexto institucional y político. El sujeto de referencia es el gestor público, pero por gestor público él entiende los cargos electos, los asesores de los cargos electos, los funcionarios de rango superior, los funcionarios de rango medio, los controladores externos de la Administración –como diputados y jueces–, los líderes de grupos de interés y los empresarios que trabajan para el sector público (1998: 23). En una línea más conservadora, Kettl (1990) dice que la gestión pública se dirige a la élite directiva de la Administración, pues su principal foco de interés es la gestión estratégica y el modo de obtener y mantener el apoyo político.

Tal vez, la diferencia de opinión en este tema se deba a la diferente aproximación al enfoque. Siguiendo a Bozeman (1993), el *P-approach* se dirige sobre todo a altos directivos y altos cargos, mientras que el *B-approach* a funcionarios de carrera. Perry (1993), en este debate, nos dice que la gestión pública debe dirigirse a todos los gestores públicos, no sólo a los altos cargos –que siempre tiene más *glamour*– sino también a todos los cargos medios de la Administración. Finalmente, según Bozeman (1993), la opción a seguir por la gestión pública es la de, en la línea de Moore, abrirse a ONG,s, empresas mixtas y a los aspectos públicos de la empresas privadas. Con todo ello, podemos concluir que a nuestros efectos la gestión pública tiene como sujeto receptor a los gestores públicos en todos los niveles de gobierno, pero también a los gestores de ONG,s que trabajan en el ámbito de la prestación de servicios públicos.

En cualquier caso, parece seguro que la gestión pública tiende a convertirse en un enfoque muy apropiado para cursos de postgrado de formación aplicada y práctica, dirigida a gestores públicos de nivel medio, elevado y alto, fundamentalmente profesionales. Su capacidad para atraer a directivos de ONG,s es incipiente y la de atraer a directivos de empresas privadas está por ver. Con respecto a los políticos existen dudas de que les pueda realmente interesar a largo plazo.

### 4. Metodología y epistemología

Una de las preocupaciones mayores de los profesores e investigadores afectos a este enfoque es el de generar conocimiento útil y directamente aplicable, circunstancia que plantea un problema importante de control, pues existe una fácil tendencia a caer en el comercialismo y en la falta de rigor mediante el abuso de los conocimientos de gestores con experiencia (Lynn, 1996). El conocimiento existente en la literatura en

gestión pública no es siempre científico ni metodológicamente riguroso; más bien, existe una gran parte del mismo que es teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura "sabia" (Bozeman, 1993). Es un conocimiento basado en la síntesis de estudios o en la experiencia personal transmitida sistemáticamente; además, es validado por la propia comunidad científica y controlado para su publicación por los mismos revisores que la literatura científica; ejemplos de excelente literatura "sabia" son: Allisson (1969), Bozeman y Straussman (1990), Benn y Gaus (1983), entre otros. Esta literatura es diferente al conocimiento de sentido común u ordinario sobre la Administración, basado en la experiencia personal, en los estereotipos, en los conocimientos institucionalizados, que también cuenta.

Finalmente, existe conocimiento científico que tiende a surgir del seguimiento del típico proceso de generación de teoría: se explicitan unas hipótesis falsables; se desarrollan instrumentos analíticos de explicación; se aspira a la generalización; se asume que la agregación es significativa en el análisis; se proporciona algún grado de separación entre hechos y valores; se asume que el progreso teórico es demostrable. Es la literatura que busca generar teoría. Para Bozeman (1993), las tres fuentes de conocimiento son útiles en la gestión pública, pero el problema es cómo integrarlas. Lo que no puede producirse es que se sitúen en el mismo saco la literatura "sabia" y la científica, pues, si se hiciera así, se volvería a los años 1930 y a los célebres proverbios de la Administración. Así como en la Ciencia política un experto en comunicación política puede usar las "confesiones" de Felipe González o de José María Aznar a un periodista, o sus libros de opinión, para su obra, un experto en gestión pública puede usar las confesiones de Almunia, pero lo que está claro es que un buen académico nunca confundirá las "confesiones" con literatura científica.

De ahí que sea necesario seguir unos criterios (Bozeman, 1993): 1. La riqueza prescriptiva y práctica no son test válidos para la teoría explicativa. 2. La teoría necesita tiempo para desarrollarse, si se usa antes de su maduración se pierde el rigor. 3. La comunidad que se dedica a la ciencia y a la teoría debe ser muy cuidadosa con dejar que la agenda de investigación la marquen los gestores públicos, pues la importancia social y teórica no siempre coinciden. 4. El control social del conocimiento en gestión pública debe ser reforzado. 5. La crítica y la síntesis son las funciones más importantes en la generación de teoría para la gestión pública, por lo que deben facilitarse.

La investigación en gestión pública se ha caracterizado, hasta el momento, por una serie de rasgos (Kettl, 1993), en gran medida surgidos de los antecedentes inmediatos del enfoque: 1) ha habido un consciente rechazo a asemejarse a la investigación sobre implantación y sobre burocracia, en concreto, la base metodológica ha sido la investigación sobre el enfoque estratégico de las escuelas de negocios; 2) frente al pesimismo de la investigación sobre implantación ha ofertado una imagen optimista y orientada a producir resultados; 3) la unidad de análisis para la investigación han sido los altos ejecutivos de la Administración y su papel de generadores de estrategia; 4) el desarrollo de conocimiento ha sido, hasta hace poco, basado mayoritariamente en estudios de caso. Los problemas que se han detectado en la estrategia investigadora son de cuatro tipos (Kettl, 1993). Primero, existe una tendencia a centrarse en los altos ejecutivos que simplifica el camino, pues permite trabajar sobre similitudes, pero empobrece los resultados; segundo, no ha existido, hasta recientemente, suficiente investigación sobre formas diferentes de gestión pública con respecto a la tradicional por ministerio o agencia prestando directamente servicios, por ejemplo, subcontrataciones o concesiones; tercero, falta conocimiento suficiente de los diversos modelos de gestión por niveles y áreas gubernamentales; cuarto, falta conocimiento sobre la gestión en los niveles medios de la Administración.

Los métodos de investigación usados en gestión pública, en general, han sido los propios de las ciencias sociales (Perry y Kraemer, 1990). La investigación en "*management*" se ha basado en diferentes estrategias (Behn, 1993; Groeneveld *et al.* 2015):

1. El diseño experimental ha sido muy difícil de poner en marcha tanto en gestión privada como pública, los experimentos Hawthorne demuestran cómo, incluso con todo a favor, se demostró lo contrario de lo que se quería demostrar (Mayo, 1946); en el ámbito público ejercitar un total control experimental es casi imposible. No obstante ello, en la actualidad la experimentación ha renacido gracias al desarrollo de las ciencias conductuales y de la aplicación de sus avances a la mejora en la gestión pública.
2. En cualquier caso, ha sido más común usar diseños cuasi-experimentales. De acuerdo a Groeneveld *et al.* (2015), de los 1,605 artículos publicados entre 2001-2010 en las cuatro principales revistas (*Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *Governance*, y *Public Administration*), los resultados muestran que los métodos cualitativos siguen siendo predominantes en la investigación sobre Administración Pública en comparación con los métodos cuantitativos (56% versus 44%), pero que el campo es cada vez más cuantitativo. De los métodos cuantitativos utilizados, las encuestas son las más dominantes, mientras que una combinación de métodos se utiliza con mucha menos frecuencia. En general, muy pocos estudios utilizan un diseño de métodos mixto. En cuanto a las áreas de investigación, encontramos que el uso de métodos cuantitativos se distribuye de manera desigual, pero algunos subcampos (precisamente Gestión Pública) utilizan métodos cuantitativos más a menudo que otros. Todo ello a pesar de que los cuestionarios no han ayudado mucho a generar conocimiento, máxime cuando los gestores son malos conocedores de su propio trabajo (Mintzberg, 1979, citado por Behn, 1993).
3. La investigación basada en la exposición sistemática de su trabajo por el gestor –*manager-philosopher research*–, de la cual hay ejemplos muy influyentes, como el de Barnard (1959), tiene problemas de validez.
4. La investigación "*gedanke*" o de gran pensamiento, basada en la lógica más que en la investigación empírica, en un conocimiento general y en una racionalidad poderosísima, como es la que dio lugar a alguna de las obras más prestigiosas de Weber, Simon o Lindblom, sólo está al alcance de mentes preclaras.
5. La investigación basada en la observación y en las entrevistas, como la famosa de Mintzberg sobre el trabajo directivo (1983), plantea el problema de la selección, pues se suele escoger lo que funciona y rechazar lo que no funciona, con pérdida importante de información.
6. El estudio de caso busca no sólo relatar hechos, sino hallar los principios subyacentes que explican por qué una combinación de específicas actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen unos resultados, y describen tales principios para que puedan aplicarse a otras situaciones, como por ejemplo se muestra en el estudio de Kaufman sobre el *U.S. Forest Service* (1960).

En general, el estudio de caso viene siendo reconocido como una estrategia muy útil de investigación para la gestión pública y sobre su base se puede generar conocimiento científicamente válido (McGregor, 1993; Behn, 1993; Lynn, 1993a, 1993b). Para ello, es preciso reconocer que los gestores públicos hacen frente a una realidad muy compleja, y que deben intentar comprender esa realidad hasta el punto en que consigan el suficiente control de ella como para poder conseguir el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados. ¿Cómo se puede conseguir este conocimiento? A través de la habilidad en el uso de un repertorio de modelos analíticos que se emplean de manera experimental, ante diferentes situaciones y contextos, lo que se denomina como "heurística aplicada" (Lynn, 1996, p. 100), un marco conceptual que se puede emplear para hallar explicaciones adecuadas de fenómenos complejos. Su descubrimiento lo hizo Allison (1971) cuando generó tres modelos distintos de "elección burocrática" –actor racional, proceso organizativo y política interdepartamental– y aplicó la lógica de los tres a un mismo caso para

mostrar cómo cada uno contribuía a interpretar los datos del caso. Y aún así dejó claro que existen aspectos de la decisión que no son explicables. Por ejemplo, una heurística puede ser la que establece que la organización interna de un ministerio – funcional o por programas– afecta a la agenda de toma de decisiones de los directivos –en un caso se tienen que preocupar por la coordinación y en el otro por la distribución de recursos–, si con esta heurística se introducen reorganizaciones que llevan a mejorar el rendimiento del ministerio y el de otros ministerios en un número significativo de casos, un profesor puede incluirlo en su programa de enseñanza (Lynn, 1996). Otra posibilidad de generar teoría a través de los estudios de caso la propone McGregor (1993) en su estudio del éxito en la gestión pública. Según su estudio, es posible establecer una teoría hipotética de lo que produce éxito o fracaso en la gestión pública, extraída de los puntos en común de numerosos estudios previos, suficientemente acreditados y, posteriormente, falsar la hipótesis en un número suficientemente indicativo de estudios de caso, ya escritos, sobre éxito y sobre fracaso en la gestión. Este método recupera, en parte, la vocación deductiva del positivismo popperiano. No obstante, es más común usar métodos inductivos.

En ciencia, el razonamiento inductivo tiene una larga historia, la investigación basada en el estudio de caso se caracteriza por asumir que, si queremos desarrollar teoría sobre una adecuada y eficaz gestión, tenemos que asimilar y sistematizar numerosas observaciones de lo que en la práctica funciona. Los elementos comunes de numerosos éxitos debidamente sistematizados nos dan la base para generar teoría sobre el éxito en determinadas circunstancias y entornos (Behn, 1993). Esta teoría generada con rigor contribuye al buen rendimiento, pero no de forma completamente predecible, pues parte de la idea de que es posible para el proceso de investigación tener un objetivo doble. Por una parte, tratar de generar conocimiento científico útil y, por otra, usar un proceso que pueda ayudar a la gente implicada en el mismo a ganar un mejor entendimiento de sus situaciones. Sus elementos básicos son: 1. Desarrollar propuestas empíricamente falsables que están organizadas en una teoría. 2. Generar conocimiento que seres humanos puedan implantar en un contexto de acción dado. 3. Construir alternativas al "*statu quo*" que puedan, a la vez, iluminar lo que existe e informar sobre cambios fundamentales, en base a los valores libremente escogidos por los participantes (1985: 4). Esta ciencia de la acción se basa en la tradición pragmatista de Dewey, y busca encontrar medios de conectar teoría y práctica, para que el conocimiento pueda basarse en la acción y se derive de la práctica del mundo real, no de abstractas encuestas o laboratorios (Morgan, 1997).

También se han desarrollado estrategias de investigación con un enfoque más interpretativista. Una línea de investigación muy interesante es la denominada como "acción aprendizaje" (Morgan, 1997: 299), cuyas reglas son menos rígidas o "científicas" y que parte de la voluntad de no crear descripciones válidas del mundo, sino contar historias –con abundante uso de metáforas que ayudan a entender la realidad– de intervenciones que puedan producir "claves generalizables", y que sean relevantes para comprender mejor el proceso de intervención y las dinámicas, opciones o problemas esenciales que han sido afrontados. Lo generalizable no está en la historia en sí, sino en la interpretación o generación de sentido que el lector de la misma produce, lo cual le puede llevar a interpretaciones o claves que le creen una experiencia de confirmación, una experiencia que le indique que la situación que él afronta responde a pautas similares. Tanto en este tipo de investigación como en la de "la ciencia de la acción" los participantes ocupan un papel fundamental investigando y cambiando la organización. En general, es muy importante entender el papel del lenguaje en todo este proceso, pues las ideas sobre las organizaciones están basadas en imágenes implícitas o metáforas que nos persuaden para ver, comprender y gestionar las situaciones en un camino particular (Morgan, 1997; Barzelay, 1992; Lakoff y Johnson, 1980).

Una estrategia distinta de investigación, más descriptiva pero muy interesante, es la búsqueda de la generación de sentido a través de las historias que la organización cuenta de sí misma (Maynard-Molly y Kelly, 1993). Los gestores cuentan historias para construir socialmente y comprender su mundo, estas historias son muy importantes para conocer la cultura o el sistema de comunicación de una organización, los hallazgos basados en el análisis de dichas historias, sobre la base de construir el proceso entero de generación de sentido, son de gran relevancia científica y teórica (Bellavita, 1990). Otra estrategia que puede ser cuantitativa o cualitativamente desarrollada es el estudio de las narrativas que los gestores generan para promover sus propuestas. Estas teorías parten de un *homo narrans*, muy distinto del *homo economicus*, el cual opera con racionalidad limitada, heurísticas, sesgos de confirmación, primacía de los sentimientos, influencia social, cognición narrativa, etc. Este *homo narrans* actúa políticamente en un *ágora narrans* donde trata de presentar su narrativa, primero en su red (coalición de defensa) y luego en el ágora. Obviamente, el escenario externo es muy importante porque puede cambiar y sus cambios influyen en la narrativa, la coalición o la interacción entre las narrativas. La estrategia narrativa trata de influir en el alcance del conflicto (es decir, amplificándolo cuando el gestor intenta cambiar el *statu quo*), en los mecanismos causales (es decir, en la asignación de responsabilidades y la culpa) y en la creación de héroes y villanos (McBeth *et al.* 2007; Shanahan *et al.* 2011).

Al final, también, es preciso reconocer que en toda la gestión pública, sobre todo en la referida al nivel estratégico, como en la acción política, existen elementos de "arte", de intuición, de improvisación que nadie puede enseñar (Dror, 1983), pero desde el enfoque de gestión pública, en definitiva, el camino es descubrir teorías, reglas y heurísticas que ayuden a los gestores (Lynn, 1996) en relación a tipos de problemas.

## 5. Conclusiones

Para entender los estudios actuales de gestión pública, junto a la teoría de la organización, también han sido importantes los desarrollos en la investigación de la implantación de políticas. Las bases teóricas más importantes sobre las que se está construyendo este enfoque son (Lynn, 1993, 1996): la teoría de la agencia; los estudios sobre tipologías de intervención pública –la subcontratación, la competencia de mercado, los mercados internos, los partenariados, etc. (Salamon, 2007); las teorías sobre estilos cognitivos y ciencias conductuales; los incentivos para la acción "*managerial*" o burocrática y sus respectivas ventajas e inconvenientes; la teoría de la lógica de la acción colectiva y la teoría de juegos. Más recientemente, Deborah Stone contribuyó notablemente al enriquecimiento del área de estudio con su teoría sobre la gestión de las paradojas como elemento clave de la toma de decisiones (2002). También ha estado influido por la teoría de la contingencia, la teoría de la dependencia de recursos, la teoría de los costes de transacción, el neoinstitucionalismo normativo y sociológico, y, desde luego, las teorías de la democracia (Rainey, 1997). Vinculados a estos desarrollos teóricos existen muy interesantes estudios sobre los cambios culturales, sobre la participación ciudadana (Morone, 1990), sobre la innovación en el ámbito público, sobre toma de decisiones estratégicas, así como sobre gestión y planificación estratégica en el ámbito público (sobre todo desde el seminal estudio de Bryson, 1988, o el de Bryson y Crosby, 1992). La influencia de las teorías y prácticas de la gestión de la calidad, la reingeniería de procesos y la *Balanced Scorecard* han sido muy importantes para entender una gran cantidad de los análisis actuales (ver como referencia inicial Barzelay, 1992; o Halachmi y Holzer, 1993). Vinculado a ello se han desarrollado investigaciones muy rigurosas sobre la medición de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos (Van Ryzin, 2006, 2007). Finalmente, son muy importantes los estudios sobre

liderazgo y recursos humanos, ya sean estudios sobre *city managers*, sobre gestores de nivel medio (Ban, 1995), sobre las particularidades del empleo público, sobre gestión estratégica de recursos humanos (McGregor, 1991), sobre motivación en la Administración (a partir de los estudios de Perry y Wise, 1990, y Perry, 1996) o sobre motivación en organizaciones de voluntariado.

Hoy en día ya existe una corriente llamada Administración Pública conductual, que: 1. Ofrece un conjunto de herramientas útiles para mejorar la implementación de políticas y la gestión de organizaciones. 2. Que es éticamente sólida y apoya valores propios de la Administración democrática, como la transparencia y la libertad individual. 3. Que sigue una corriente específica y única, experimental y metodológica, para las políticas públicas (Kasdan, 2019: 14). Concluimos indicando cómo las denominadas tecnologías disruptivas están transformando también la Administración y, con ello, la gestión pública. Para empezar, las TIC han permitido el desarrollo del gobierno electrónico y la innovación social, que ha transformado ya las relaciones entre ciudadanos/as y Administraciones. La inteligencia artificial, las máquinas que aprenden por sí mismas, los nuevos sistemas de interfaz (por ejemplo, el reconocimiento de voz) hacen que trabajos que hasta ahora sólo podían hacer ciertas personas ahora puedan empezar a hacerlo todo tipo de personas y máquinas de forma más rápida y económica. Desde dar información a resolver convocatorias de subvenciones las máquinas empiezan a ocupar un lugar muy importante en el mundo del trabajo público. Por otra parte, a gran velocidad se va desarrollando también “el gobierno electrónico participativo y colaborativo”.

La llegada de los robots a los centros de trabajo públicos ya es una realidad. Cambios importantes también generará el uso de los vehículos autónomos, las impresoras 3D, los materiales avanzados (como los nanomateriales o los superconductores), los nuevos instrumentos de almacenamiento energético, la genómica, etc. La nueva Administración que surgirá de estos cambios es aún difícilmente imaginable y la gestión pública que se desarrollará bajo tales marcos tecnológicos está aún en gran medida por investigarse. En última instancia, la gestión pública del futuro estará íntimamente vinculada al desarrollo de las ciencias conductuales y las nuevas tecnologías (Chui *et al.*, 2018). Cómo las incorporará y bajo qué límites y controles es algo que genera preguntas fascinantes.

## Bibliografía

- ALLISON, G.T. (1969), “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, 63, pp. 689-718.
- ALLISON, G.T. (1992), “Public Management: Are they Fundmentally Alike in all Unimportant Respects?”. En: STILLMAN, R.J., *Public Administration*, Boston, Houghton Mifflin.
- BAN, C., (1995) *How do Public Managers Manage?*, Jossey Bass, San Francisco.
- BANFIELD, E. (1977), “Corruption as a Feature of Governamental Organization”, *Journal of Law and Economics*, 20, pp. 587-605.
- BARDACH, E. (1977), *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- BARDACH, E. (2004), “The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (2), pp. 205-220.
- BARNARD, I. (1968), *The functions of the executive*, Harvard Univ. Press, Cambridge.
- BARZELAY, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles, University of California Press, California.

- BARZELAY, M. (2007), "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research", *Governance*, 20 (3), pp. 521-543.
- BARZELAY, M. (2012), "The Study of Public Management: Reference Points for a Design Science Approach". En: TRIA, G. y VALOTTI, G. (ed.), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. pp. 219–39
- BARZELAY, M. (2016), "The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science". Paper presentado en el *International Workshop on Designing Governance for Policy Effectiveness*, Lee Kuan Yu School of Public Policy, National University of Singapore, 25-26 de febrero de 2016.
- BEHN, R. (1993), "Case-Analysis Research and Managerial Effectiveness: Learning How to Lead Organizations Up Sand dunes". En: BOZEMAN, B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 40-54.
- BELLAVITA, C., (1990), *How Public Organizations Work*, Praeger, Nueva York.
- BENN, S.I. y GAUS, G.F. (1993), *Public and Private in Social Life*, Sts Martin's, New York.
- BOYNE, G. A. (2002), "Public Private Management: What is the Difference?", *Journal of Management Studies*, 39 (1), pp. 97-122.
- BOZEMAN, B. y STRAUSSMAN, G. (comps.) (1990), *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, Jossey Bass, San Francisco.
- BOZEMAN, B. (1987), *All Organizations Are Public*, Jossey Bass, San Francisco.
- BOZEMAN, B. (1993), *Public Management: The State of the Art*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BRYSON, J., (1988), *Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey Bass, San Francisco.
- BRYSON, J. M. y CROSBY, B. C. (1992), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*, Jossey Bass, San Francisco.
- CHUBB, J y MOE, T. (1990), *Politics, Markets, and Americas's Schools*, The Brookings Institution, Washington DC.
- CHUI, M., HARRYSON, M., MANYIKA, J., ROBERTS, R., CHUNG, R., VAN HETEREN, A. y P. NEL (2018), *Notes from the AI frontier: applying AI for social good*. Discussion paper, December 2018, McKinsey Global Institute, Bruselas.
- DAHL, R.A. y LINDBLOM, C.E. (1976), *Politics, Economics and Welfare*, Univ. of Chicago Press, Chicago/Londres.
- DROR Y. (1983), *Public Policy Making Reexamined*, Transaction, New Jersey.
- DUNSIRE, A., (1999), "Then and Now. Public Administration, 1953-1999", *Political Studies*, 47, pp. 360-378.
- GOLEMBIEWSKI, R.T. (1995), *Practical Public Management. Public Administration and Public Policy*, Marcel Dekker, Nueva York.
- GOODEN, SUSAN T. (2014), *Race and Social Equity*. Routledge, Oxford.
- GROENEVELD, S., TUMMERS, L., BRONKHORST, B., ASHIKALI, T., y S. VAN THIEL (2015), "Quantitative Methods in Public Administration: their use and development through time", *International Public Management Journal*, Volume 18, Issue 1, Symposium on the State of Public Management, pp. 61-85.
- HALACHMI, A. Y HOLZER, M. (1993), "Towards a competitive Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 59 pp. 29-45.
- HENRY, N.L. (1992), *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, New Jersey.
- KASDAN, D.E. (2019), "Toward a theory of behavioral public administration", *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), pp. 1–17
- KAUFMAN, H. (1960), *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, H. Hopkins Press, Baltimore.
- KETTL, D.F. (1990), "The peril and prospects of Public Administration", *Public Administration Review*, 50 (4), pp. 411-419.

- KETTL, D.F. (1993) "Searching for Clues About Public Management". En: BOZEMAN, B., *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 55-68
- LAKOFF, G. y M. JOHNSON (1980), *Metaphors We Live By*, University of Chicago Press, Chicago.
- LEVINE, C.H. (1983), *Public Administration: Challenges, Choices and Consequences*, Scott and Foresman, Glenview.
- LINDBLOM, C.E. (1977), *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York.
- LINDBLOM, C.E. (1995), "Market and Democracy: Obliquely", *Political Science and Politics*, 27 (4), pp. 684-688.
- LYNN, L.E. (Jr) (1993a), "Theory in Public Management". En: BOZEMAN B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 13-25
- LYNN, L.E.(Jr) (1993b), "Policy Achievement as a Collective Good: A Strategic Perspective on Managing social Programs". En: BOZEMAN, B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 108-133.
- LYNN, L.E.(Jr) (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatam House, New York.
- MAYNARD-MOODY, S. y KELLY, M., (1993) "Stories Public Managers Tell About Elected Officials: Making Sense of the Politics-Administration Dichotomy". En: BOZEMAN, B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 71-90.
- MAYO, E., (1946) *The Human Problems of Industrial Civilization*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Massachusetts.
- MCBETH, M.K., SHANAHAN, E.A., ARNELL, R.J. y P.J. HATHAWAY (2007), "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory", *Policy Studies Journal*, 35 (1), pp. 87-108.
- MC GREGOR, E.B. (1991), *Strategic Management of Human Knowledge, Skills and Abilities*, Jossey Bass, San Francisco.
- MC GREGOR, E.B. (1993), "Toward a Theory of Public Management Success". En: BOZEMAN, B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 173-185
- MINTZBERG, H. (1979), *The structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- MINTZBERG, H. (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*, El Ateneo, Buenos Aires.
- MITNICK, B.M. (1994), "Public vs. Private Settings: An Inclusive Typology via Systematics", *Research in Public Administration*, 3, pp. 105-136.
- MOORE, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- MORGAN, G. (1986), *Images of organizations*, Sage, Londres.
- MORONE, J. (1990), *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, Basic Books, Nueva York.
- MUSOLF, LL. y SIEDMAN, H. (1980) "The Blurred Boundaries of Public Administration", *Public Administration Review*, 40, pp. 124-30.
- PERRY, J.L. y KRAEMER, K.L. (1983) (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California.
- PERRY, J.L. (comp.) (1990), *Handbook of Public Administration*, 2ª ed., Jossey Bass, San Francisco.
- PERRY, J.L., (1993), "Public Management Theory": What is it? What Should it be?". En: BOZEMAN, B., *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 135-171.
- PERRY, J.L., (1996), "Effective Enterprises, Effective Administrators", En: PERRY J. (ed.), *The Handbook of Public Administration* (segunda edición), San Francisco, Jossey Bass, pp. 65-86.
- PERRY, J.L. y WISE, L.R. (1990), "Motivational Basis of Public Service", *Public Administration Review*, vol 50, n° 5, septiembre-octubre,
- PFEFFER, J., y R. I. SUTTON (2006), "Evidence-based Management," *Harvard Business Review*, 81 (1), pp. 62-74.

- RAINEY, H. (1993), "Important Research Questions". En: BOZEMAN, B. (ed.), *Public Management*, San Francisco, Jossey Bass, pp.9-12.
- RAINEY, H. (1997), *Understanding and Managing Public Organizations*, 2ª ed., Jossey Bass, San Francisco.
- SALAMON, L. (ed.) (2007), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- SHANAHAN, E. A., JONES, M.D. y M.K. MCBETH (2011), "Policy Narratives and Policy Processes", *Policy Studies Journal*, 39 (3), pp. 535–561.
- SIMON, H. (1995), "Organizations and Markets", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, pp. 273-294
- STIGLITZ, J.E. (1993), *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STIVERS, C. (1990), "Toward a feminist theory of public administration", *Women and Politics*, 10, 4, pp. 49-65.
- STIVERS, C. (2002), *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*, Sage, Thousand Oaks. CA
- STOKER, G. (1999), *The New Management of British Local Governance*, Springer, Heidelberg.
- STONE, D. (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, WW Norton and co., New York.
- SUBIRATS, J. (ed.) (1990-91), "Políticas Públicas y Organización Administrativa", *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, Madrid, INAP, pp. 1990-1991.
- SUBIRATS, J. (1996), "Análisis de políticas públicas y gestión pública". En: BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J., *Lecturas de gestión pública*, Madrid, BOE-INAP, pp. 145-168.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (1998), "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España" y "Conclusiones". En: GOMÁ, R. y SUBIRATS, J., *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel, pp. FALTAN PÁGINAS.
- VAN RYZIN, G. (2006), "Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (16), pp. 599–611.
- VAN RYZIN, G. (2007), "Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction and trust", *Public Performance and Management Review*, 4 (30), pp. 521-535.
- WEIBLE, C. (2014), "Introduction". En: SABATIER, P.E. y WEIBLE, C. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, CO, pp. 3-17
- WILDAVSKY, A. (1990), "Introduction". En: LYNN, L.E. y WILDAVSKY, A., *The State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., pp. 3-14
- WILSON, J.Q. (1989), *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.