Capítulo I

HISTORIA Y AVATARES DE UNA DISCIPLINA

La historia de la polémica alrededor de la condición científica de la administración pública durante el siglo XX es, por varias razones, uno de los momentos más ricos, complejos y retadores del desarrollo intelectual de esta disciplina. Fue en este periodo donde surgieron los enfoques de las ciencias del *management*, de los enfoques conductuales de la administración, así como el enfoque de Políticas Públicas y, más recientemente, los de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y el de la gobernanza; en este capítulo se recoge ese desarrollo intentando encajarlo en debates más amplios, tratando de nutrir vías explicativas más enriquecedoras que las que responden a la sola cronología.

Se parte de la idea de reconocer la diversidad de asuntos que giran en torno a la administración pública, así como de la polémica en relación con su estatus como ciencia, arte u oficio, como una característica constitutiva de este campo de conocimiento, con el absoluto convencimiento de que le provee de actualidad y riqueza. El propósito consiste, entonces, en presentar una visión de conjunto sobre la forma en que la administración pública ha establecido no un objeto de estudio, sino objetos de estudio, ligados primero a la recurrente discusión en torno al carácter positivo y normativo de esta disciplina, a sus métodos de investigación, pero también al apropiado funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias, lo que a todas luces complica pero enriquece su espectro de conocimiento.

> Mientras los cientistas sociales pueden limitar su investigación a cuestiones de puro interés científico, los estudiosos y analistas en el campo de la administración pública, además de eventualmente tener esta legítima preocupación, no tienen otra opción que la de lidiar con asuntos que tienen que ver con los procesos de gobierno y con todos los insumos

que cualquier tipo de fuente de conocimiento les genere posibilidades de aplicar dicho conocimiento de manera efectiva y útil socialmente.[1]

Desde su origen, como se señaló en la introducción, los estudiosos de la disciplina de la administración pública han reflexionado sobre qué lugar debería ocupar entre distintas ciencias y formas de conocimiento. Otras preocupaciones centraron su atención en el hecho de identificar su objeto de estudio, lo que fue dificultando otorgarle plena identidad 'científica', abriéndose el debate entre extremos, como quedó apuntado, al considerarla ciencia, oficio o arte. Para algunos, este rasgo es el signo de la falta de madurez de un campo de conocimiento que, una vez pasado el tiempo, debió haber logrado consensos sobre las hipótesis, métodos de prueba y postulados, que, a su vez, debieron regir el avance del conocimiento de la administración pública.[2] Esta situación, como se subrayó, no puede quedar saldada y tampoco abonó a esta supuesta claridad científica el hecho de que desde sus inicios 'contemporáneos' se intentó separar

[1] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government,* Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 7 (la traducción es mía).

[2] Algunos de los autores estadounidenses que analizaron estos temas y cuyos textos son considerados clásicos son: Frank Goodnow, *Politics and Administration,* Nueva York, Macmillan, 1900; Luther H. Gulick y Lyndal Urwick, "Papers on the Science of Administration Development", *Public Administration Review (PAR),* núm. 7, 1947; Dwight Waldo, "Development in Public Administration", *Annals of the Academy of Political and Social Science,* núm. 404, noviembre de 1972 y "Public Administration", en Marian D. Irish (ed.), *Political Science: Advance of the Discipline,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1968; Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review,* vol. 6, núm. 1, 1946 y "A Comment of the Science of Public Administration", *Questions and Political Answers,* Nueva York, Van Nostrand, 1966; Dwight Waldo, "Scope of Theory of Public Administration", en James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods,* Philadelphia American Academy of Political and Social Science, octubre de 1968; Robert H. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review,* núm. 7, 1947. Un excelente compendio sobre esta literatura "clásica" es el libro de Jay M. Scafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública,* México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999. Por parte de los autores europeos existe el compendio editado por Steven J. Balla, Martin Lodge y Edward Page, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration,* Oxford, Oxford University Press, 2015.

a la administración de la política. Esta idea la encabezó en la época moderna Woodrow Wilson. Este supuesto déficit científico tiene una lógica explicación puesto que la administración pública, como cualquier otra ciencia social, explica los acontecimientos, pero no logra anticiparlos. Finalmente se reconocerá en la interdisciplinariedad una vigorosa fuente para enriquecer sus explicaciones.

> Las ciencias sociales son una rama del conocimiento marcada por su inestabilidad, variabilidad e irregularidad sobre su objeto. Es claro que desde el punto de vista ontológico y epistemológico sus fronteras son más problemáticas tanto para las ciencias sociales en general, como para la administración pública en particular, dada su naturaleza interdisciplinaria.[3]

La administración pública es, entonces, más un resultado de acontecimientos históricos que una consecuencia de su propia articulación epistemológica. Va detrás de los cambios y sobre ellos construye su discurso, resultando útil para tener un diagnóstico y para organizar lo que en el presente acontece, dando cabida a una multiplicidad de enfoques que abarcan una amplia gama, transitando y hasta superando, como quedó sugerido en la introducción, desde los del derecho administrativo hasta querer identificarse en una expresión muy limitada, como una especie de técnica que podría caber en manuales. Sin embargo, ello ha permitido que se acumule conocimiento quedando abierto el debate alrededor de la precisa definición de su objeto de estudio.[4] Esto ha dado pie a que se intente identificar este objeto, no en singular sino en plural, lo que en palabras de Luis F. Aguilar significaría identificar ese objeto, "como institución estatal, proceso administrativo y hasta como técnica de administración".[5] No existe tampoco un sólido consenso en torno al proceso de conocimiento del objeto u objetos, y esto se debe a que el campo de la administración pública se desarrolla en medio de constreñimientos

[3] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration..., op. cit.*, p. 8.

[4] Véase Mauricio Merino, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas,* México, El Colegio de México, 2000, pp. 111-121.

[5] Luis F. Aguilar Villanueva, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública,* núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 362-384.

teóricos, ideológicos y políticos que le plantean retos para formular una cabal definición de la idea o imagen de lo que podría ser una ciencia social llamada administración pública. Esta idea o imagen del objeto de esa ciencia, junto con el ideal deseado de lo que debe ser la administración pública, resultado, además, de una lucha ideológica y política, es una cuestión, como se mencionó, que a todas luces trasciende el ámbito de conocimiento.

Desde una perspectiva externa al campo de conocimiento la administración pública debe, entonces, su razón de ser al movimiento histórico de la sociedad y del Estado, que es a su vez su causa y efecto. De ahí que el debate siga abierto sobre el problema del objeto y de las definiciones de una disciplina, como podrían ser la formación de conceptos, la integración de hipótesis y la verificación de enunciados, que dan cabida a teorías, métodos y técnicas. Estas divergencias teóricas y metodológicas se han transferido a experiencias, aprendizajes y a las relaciones que se establecen entre la administración con sus funcionarios, con los intelectuales y, en general, con diversos grupos sociales. Por ello, la administración pública, más que una ciencia, se desarrolla haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo. Primero, desarrollar instituciones y normar; segundo, organizar estableciendo procedimientos; tercero, conducir el desarrollo y controlar; cuarto, de manera paradójica, simplificar, achicar y desregular.

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. El enfoque político arrojó luces sobre asuntos vinculados con los procesos legislativos. El enfoque gerencial tuvo dos momentos, el de la pretensión de cientificidad a partir de la llegada del *management* y décadas después el de los postulados provenientes del enfoque de políticas públicas, hasta llegar a nuevas concepciones como las surgidas del mirador de la Nueva Gerencia Pública, y del de la gobernanza.[6]

[6] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration..., op. cit.*, p. 112.

Una historia compleja

La administración pública ha recorrido un largo trayecto intelectual y la mirada puesta en lo que ha sucedido en el pasado ayuda a entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio. De manera resumida podemos afirmar que, por ejemplo, Grecia influyó claramente en el pensamiento occidental y le otorgó cierta importancia a las materias administrativas, pero no tuvo una contribución sobresaliente respecto al desarrollo de teorías administrativas. En el caso de Roma sucedió lo contrario, su influencia es importante en prácticas administrativas, como por ejemplo el pensamiento legal. Sin embargo, ni en Grecia o Roma se desarrolló un discurso intelectual de administración pública.

No se puede afirmar que exista evidencia para identificar propuestas de contenido administrativo en términos estrictos en Grecia o Roma; sin embargo son relevantes las aportaciones particulares sobre la familia y el ejército. Platón, en *Las leyes* escribe sobre los funcionarios de las ciudades-Estado; Aristóteles describe los tipos de gobierno y administración, y la búsqueda de la *eudaimonia* como uno de los objetivos de la *polis*; este concepto servirá de eje explicativo a la corriente cameralista mencionada y a la que nos referiremos con detalle más adelante.[7] En Roma se escriben trabajos sobre administración en el ámbito jurídico materializado en leyes romanas y en el establecimiento de territorios políticos más homogéneos. En la Edad Media, surge una mezcla entre filosofía política con nociones cristianas apegadas más a los códigos morales. En el Renacimiento se de-

[7] El concepto de *eudaimonia* (término cercano a lo que en la actualidad podría entenderse como bienestar y hasta felicidad) se convirtió en un referente central en el discurso intelectual sobre administración pública en el siglo XIX: Mark R. Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, núm. 29, 1997, p. 276. Consúltese también Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración pública en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986 y *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010; José Juan Sánchez, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001 y *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, 2007; Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública*, México, IAPEM/UAEM, 1997.

sarrolla lo que se conoce como los tratados de Espejos de los Príncipes, que son textos cuyo contenido se desenvuelve en dos líneas: cuestiones administrativas que deberían conocer los servidores reales, y prácticas administrativas cotidianas que fueron ampliándose y perfeccionándose con el tiempo.

En estos tratados se describen tareas y problemas administrativos generales para preparar a los príncipes en sus responsabilidades como reyes; así se publica: *De Regno, Ad Regem Cypri* de Santo Tomás de Aquino, y notablemente *El príncipe* de Nicolás Maquiavelo.[8] Con el tiempo los tratados se fueron alejando de la filosofía política griega y se centraron más en aspectos prácticos.

> Se escribieron libros sobre educación a cortesanos, para que sirvieran correctamente a los reinos, por ejemplo, *Il Cortegiano de Castiglione* (1528); por otra parte, también surgieron manuales que proporcionaban modelos sobre cartas y documentos, enseñando cómo utilizarlos y elaborarlos, *Titelbuch de Wyss* es un ejemplo de ello; en esta misma línea, en otras obras se incluyeron las prácticas cortesanas diarias, demostrando con ello un interés cada vez mayor por el fenómeno administrativo.[9]

Pero insistimos en que el carácter e identidad de la administración pública como disciplina ha estado íntimamente ligado a las transformaciones del Estado. Hacia el siglo XVIII, los estados absolutistas más avanzados, como los de Francia y Prusia, habían desarrollado ya cuerpos de conocimiento conocidos —como se mencionó en la introducción—, como ciencias de la policía y ciencias camerales o cameralismo, respectivamente.[10]

> La experiencia práctica toma importancia a partir del siglo XVIII en el cameralismo en Alemania y en la Science de la Police en Francia. El cameralismo en un sentido limitado tenía que ver con los ingresos de los reinos. En un sentido más amplio incluía estudios económicos, políticos y sociales. En Alemania los estudios en el siglo XVII se centraron en el funcionamiento interno de las estructuras del gobierno a través de ejemplos; los estudiosos en el siglo XVIII se enfocaron al estudio de servicios que hoy entenderíamos como públicos.[11]

Estos gérmenes de la disciplina de la administración pública estuvieron ligados al desarrollo del Estado como una institución capaz de centralizar las decisiones sobre el bienestar del reino y del monarca, preocupándose de manera esencial por su organización interna.[12] Es importante hacer notar que en este primer momento el énfasis de la disciplina no estaba depositado en la eficiencia, y tampoco en el bienestar de los ciudadanos, ya que esta categoría no alcanzaría su materialización más plena sino hasta tiempo después, y en una idea que expresada en términos contemporáneos no resulta sencilla, puesto que alude a alcanzar un estado de "felicidad" *(eudaimonia)*, identificada en la literatura del siglo XVIII como *polity*, que se resumiría en una suerte de idea dicotómica entre búsqueda de felicidad y justicia.

Las primeras obras que recogieron estas preocupaciones se empezaron a publicar en la segunda mitad del siglo XVII, cuando también se instalaron las primeras cátedras; éstas van a reproducirse a lo largo de varias décadas en la mayor parte de las universidades europeas. Tanto en Francia como en Prusia, el carácter práctico de estos antecedentes de la administración pública fueron progresivamente desplazados por el desarrollo del Estado de derecho y el concomitante auge del derecho administrativo como parámetro de la actuación del poder público, buscando tanto la satisfacción del interés general, como el mantenimiento del orden público. Los límites del Estado ya no serían definidos únicamente en términos del territorio que ocupaba, sino también de su legitimidad ligada a la aplicación de la ley. Ese Estado, además de su tradicional encomienda de policía y ejército para garantizar la seguridad y la justicia, sería responsable de proveer servicios sociales básicos.[13]

[8] Nicolás Maquiavelo, *El príncipe-La mandrágora*, Madrid, Cátedra, 2008, p. 74.

[9] Mark R. Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 279. Cita recuperada por Jorge Luis Zendejas, "Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados", tesis de Licenciatura en Política y Administración Pública, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, 29 de noviembre de 2013, pp. 270-280.

[10] Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 37.

[11] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration..., op. cit.*, p. 158 (la traducción es mía).

[12] *Idem.*

[13] *Idem.*

Durante el Renacimiento hay una combinación entre mercantilismo y absolutismo, además de un importante crecimiento de la población. Se necesitaban funcionarios con experiencia *(expertise)* en la administración, puesto que el Estado adquirió mayores responsabilidades. En Francia surge, como se mencionó, la *science de la police;* en las universidades, sin embargo, nunca hubo cátedras. Se pueden distinguir dos periodos: *i)* el primero, de la segunda mitad del siglo XVII al siglo XVIII; *ii)* el segundo se divide en dos etapas: *a)* de 1750 a 1800 y *b)* de 1800 a principios del siglo XIX. El primer periodo fue el de los padres fundadores del cameralismo: Ludwig von Seckendorff y Frederik Delamare. En su *Teutscher Fürsten Staat,* publicado en Prusia en 1656, Von Seckendorff impulsaba la idea de generar conocimiento útil para funcionarios con el fin de que desempeñaran mejor sus tareas; defendía su trabajo afirmando que el conocimiento no era sólo filosófico, sino también práctico. Delamare, por su parte, en su *Traité de la Police* (1705), se refería a la *science de la police* como el estudio del orden público; buscaba mejorar, con base en un enfoque legal, el trabajo de los funcionarios y las regulaciones al comercio, los juegos de apuestas y el sistema de salud, ente otros aspectos.[14]

En el segundo periodo Johann, H. G. von Justi (1702-1771), diversificó los temas de estudio en la minería, finanzas y comercio. Afirmaba que la función básica del Estado era garantizar la seguridad interna *(polity)* y externa para obtener la *eudaimonia;* defendía un enfoque práctico alejado del teórico, y estaba preocupado por normar, regular y organizar las estructuras estatales. Afirmaba que "la *policy* era una ciencia que servía para organizar las regulaciones internas del Estado, de tal manera que el bienestar de las familias y el de la colectividad estuvieran siempre en una perfecta relación de coordinación".[15] Joseph von Sonnenfels (1705-1768) también pugnaba por un enfoque práctico; no obstante, afirmaba que una ciencia no podía basarse sólo en la práctica, por lo tanto se necesitaban principios teóricos-filosóficos. Estas propuestas generaban desacuerdos, entre otros, porque se sostenía que al cameralismo no se le podía separar de la filosofía política; también desafiaban el *establishment*

[14] Mark R. Rutgers, "Beyond...", *op. cit.,* pp. 280-282.

[15] *Idem.* Cita tomada de Jorge Luis Zendejas, 2013.

académico, puesto que subrayaban un énfasis en el conocimiento práctico.[16]

En el segundo periodo, Charles-Jean Bonnin, en su obra *Principes d'Administration Publique,* intentó proponer una ciencia de la administración, equilibrando derecho y ciencia social; el objeto de estudio sería la burocracia y su autonomía del aparato administrativo. Definió a la administración pública como relaciones reguladas por normas, pero también como construcción de conocimiento práctico con bases teóricas. Robert von Mohl, por su parte, es de los primeros en rechazar que la *eudaimonia* fuera el objetivo del Estado y retoma el concepto de *polity* de Johann H. G. von Justi. En su trabajo, *Études Administratives,* Robert A. Vivien intenta distinguir entre el aparato ejecutivo y el aparato político (gobierno); al aparato administrativo lo considera como un cuarto poder. Por último, Lorenz von Stein (1815-1890) intenta reconocer atributos de cientificidad en la disciplina con base en la filosofía de Hegel.[17] A pesar de que el cameralismo no puede considerarse una doctrina, sí se nutrió de acuerdos entre sus autores, los que compartieron su interés respecto a lo que consideraban debía ser materia de la administración pública a partir de sus coincidencias incluso con el ambiguo concepto de *policy.* Sin embargo, el debate siguió abierto acerca de la naturaleza del objeto, la correcta conceptualización y el mejor enfoque teórico.

El énfasis, entonces, estuvo puesto en el apego de los funcionarios del Estado a la ley, así como a garantizar los derechos individuales y políticos de los ciudadanos. La fuerte influencia del derecho y de las exigencias jurídicas circunscribieron el análisis de la administración pública al régimen normativo de derecho público. Su objeto derivaba del orden político-normativo. Los países anglosajones se liberaron antes de la fuerte influencia de los estudios jurídicos y en los europeos continentales permaneció por un periodo más largo.

[16] Al respecto F. K. Medicus exhortó, en su discurso en la Kameral-Hohen-Schule en 1779, a emancipar la disciplina cameralista de otras y definir su objeto de estudio. Medicus consideraba que la "envidia" de las facultades de derecho impedía el éxito y autonomía del cameralismo. Mark R. Rutgers, "Paradigm Lost: Crisis as Identity of Study of Public Administration", *International Review of Administrative Sciences,* vol. 64, núm. 4, 1998, pp. 553-564.

[17] Mark R. Rutgers, "Beyond...", *op. cit.,* pp. 286-290.

De ahí que también se le otorgara mucha importancia a estos enfoques en la formación de los administradores públicos.[18]

Durante el siglo XVIII el discurso administrativo dejó de incluir temas referidos a la administración interna de los reinos. Aparecieron posiciones distintas respecto a la importancia de la 'ciencia jurídica' y se intentó incluir aspectos más amplios que refirieran a un espectro también más amplio; desde entonces esta disputa propició el desacuerdo a propósito de la naturaleza del objeto de estudio de la administración pública. Esa situación presionó para que se diera un cambio que permitiera el desarrollo de dinámicas que exigieran una más robusta administración pública que se materializó en una imposición regular y extensa de impuestos.[19] Tomando como base la estructura jerárquica del ejército se crearon nuevas organizaciones burocráticas e incipientes sistemas de servicio civil. La administración pública debía ocuparse de la economía, de la política y de los estudios sociales necesarios para administrar un Estado.

En el siglo XIX se registran importantes cambios en el discurso intelectual de la administración pública y en su oferta operativa, resultado de nueva cuenta, tanto del creciente cúmulo de tareas que debía enfrentar el Estado, como por razones políticas, y también por el notable crecimiento poblacional.

> En el siglo XIX, Alemania y Francia comparten la idea de desarrollar una ciencia administrativa única. En Alemania, para finales de ese mismo siglo, los estudios sobre el gobierno cuyo sustento fue el trabajo académico van a ser desplazados en forma gradual por financiamiento privado y municipal a academias comerciales, debido a que tanto los hombres de negocios como los industriales encontraron que esas teorías ya no les eran útiles para sus necesidades. En Francia a partir de los estudios de Henri Fayol y en otros lugares, también fueron adoptando de manera entusiasta esa orientación más práctica.[20]

[18] *Idem,* p. 290.

[19] Karl Mannheim, *Freedom,* p. 131. Citado por Jorge Luis Zendejas, "Transformar...", *op. cit.*, pp. 280-285.

[20] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration..., op. cit.,* pp. 158-159 (la traducción es mía).

Esta situación va a exigir la incorporación de responsables con conocimientos que van a empezar a diferenciarse de los estrictamente de carácter jurídico. La tensión entre la búsqueda del bienestar y el sentido práctico que debían adoptar las decisiones públicas para lograrlo, la asume el Estado buscando tanto ese bienestar como el respeto a la ley; arrojándose la responsabilidad de lograr dicho bienestar para todos, al tiempo que se pone en valor la necesidad de proteger a los ciudadanos frente a ese mismo Estado. Aparece un nuevo concepto, el de soberanía nacional. La nación y no el rey, es el Estado; la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. A pesar de que la ideología de *policy* y el Estado regido por leyes no pudieron encontrar puntos de confluencia, esa doble vía permitió que el discurso administrativo fuera enriqueciéndose. Después de la Revolución Francesa ocurrieron importantes cambios territoriales y políticos en Europa y estimularon lo que para muchos se tradujo en una "revolución administrativa", derivada de las innovaciones introducidas por Napoleón (reorganización de la administración pública a través de un proceso de centralización, saneamiento de las finanzas públicas y control de la inflación, entre otras) y el tránsito del Estado absolutista al liberal. El discurso intelectual se va a centrar en el bienestar y en la ley; los problemas de orden constitucional desplazan a los de orden administrativo y el interés se mueve de la administración a la administración de la ley. Se entiende que la administración está moldeada por reglas; esto exige más que la sola aplicación de esas reglas, puesto que éstas tienen un componente normativo, y también uno de carácter pragmático.

Las ideas liberales reforzaron el contenido jurídico de la actuación de la administración dejando el Estado de ser el responsable del bienestar total, pero asumiendo que tenía que garantizar justamente las mínimas condiciones que exigían la convivencia social. Al definirse la administración como la 'aplicación de la ley', el discurso administrativo se desdibuja y el énfasis en la fuerte orientación práctica abona en la crítica de su falta de cientificidad. La protección del ciudadano frente al Estado, la división de poderes, los derechos civiles y políticos y los gobiernos representativos toman carta de naturalización en el desarrollo de las sociedades modernas. El intenso proceso de industrialización establece nuevas interrogantes frente a graves

problemas sociales, preguntas que se trasladan, a su vez, al campo teórico y práctico de la administración pública.

Este cambio planteaba nuevos desafíos puesto que el énfasis en este enfoque práctico presionaba hacia la búsqueda de conocimiento aplicado en un estrecho sentido técnico. Tanto lo propuesto por Henri Fayol como después por Frederick Wilson Taylor resumido en sus principios administrativos y más tarde en las funciones administrativas de Luther H. Gulick son excelentes ejemplos.[21] La experiencia práctica de la posguerra continúa en esa línea tanto en Estados Unidos como en Europa en donde los estudios de Renate Mayntz empezaron a generar interés.[22]

¿La administración pública se reinventa?

Hacia finales del siglo XIX apareció lo que para algunos es reconocido como una especie de momento fundacional de la ciencia de la administración moderna. Este parteaguas se ancla en la publicación del artículo de Woodrow Wilson, "El estudio de la administración pública". En este texto, Wilson sentó las bases de ese nuevo campo de conocimiento 'práctico' al definir su objeto de estudio y sus métodos de investigación. En este caso, Wilson definió el objeto de la disciplina como "el descubrir, en primer lugar, qué cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo

[21] La contribución de Frederick Wilson Taylor fue conocida como "La administración científica", y consiste en una combinación de elementos que no existían en el pasado; los conocimientos, reunidos, analizados, agrupados y clasificados en leyes y reglas de manera que se lograra constituir una ciencia, acompañada de un cambio en la actitud recíproca de los trabajadores y de la dirección. Resulta una nueva división de los deberes entre ambas partes y una cooperación íntima y cordial que era imposible de obtener con la filosofía del antiguo sistema de administración. El modelo administrativo de Henri Fayol se basa en tres aspectos fundamentales: la división del trabajo, la aplicación de un proceso administrativo y la formulación de criterios técnicos que debían orientar la función administrativa. Véase José Juan Sánchez, *Estudio de la ciencia de la administración, op. cit.*, pp. 233-249.

[22] Mark R. Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 159.

posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía".[23] Por otro lado, Woodrow Wilson estableció el estudio de la historia y los estudios comparados como los principales métodos de esta nueva ciencia. La fuerte orientación normativa que se derivó de esta idea quedó expresada en la dicotomía política-administración. De acuerdo con esta concepción en la que se reconoce claramente un componente moral, la administración debía tener un comportamiento profesional, moralmente impecable y libre de toda influencia política.[24]

Este enfoque de la administración pública identificado como tradicional contó con un consenso relativamente claro a propósito de la naturaleza de la disciplina. Con su propuesta explicativa, el conocimiento administrativo estaba postulado como una forma científica para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal; presuponía el carácter acumulativo del conocimiento de esta disciplina y, sobre todo, de su capacidad para orientar la práctica del gobierno y de sus estructuras.[25] Este enfoque, además, planteaba una concepción jerárquica y legalista de la administración pública. El funcionamiento de las burocracias estaba fundado en su capacidad de producir reglas de operación coherentes y en la capacidad de sus oficiales para hacerlas cumplir o, en su caso, para aplicar las sanciones apropiadas. La evaluación más adecuada del desempeño de este tipo de burocracias consistía en su apego irrestricto a la ley. Además, existía un fuerte consenso alrededor de la autonomía de la administración pública no sólo frente a las autoridades políticas electas, sino también frente a la sociedad.

Este enfoque tradicional de la administración pública estuvo compuesto por dos propuestas principales. En primer lugar, aquella que partía de la dicotomía entre política y administración pública y establecía a las organizaciones gubernamentales como su objeto de estudio. En segundo lugar se encuentra la propuesta conocida como los principios de la administración 'científica'. Esta propuesta estuvo vinculada con lo que más adelante se identificó como el *management;*

[23] Woodrow Wilson, "The Study of the Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887, pp. 197-222.

[24] *Idem.*

[25] María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública..., op. cit.*, p. 12.

se establecía como objeto de la disciplina administrativa la gestión eficiente de las organizaciones gubernamentales.[26]

El derecho se había convertido en el siglo XIX en el objeto de investigación dominante en Europa; se consideraba al Estado como el campo del derecho, distanciándose del discurso intelectual y práctico. El resultado fue que se dejaron a un lado tanto las ideas del cameralismo, como el interés por una 'ciencia de la administración'. En Estados Unidos, sin embargo, no estuvieron convencidos del componente jurídico, proponiendo a cambio un pensamiento puramente administrativo como instrumento de equidad y de bienestar sustentado en esa dicotomía entre política y administración.[27] El presidente Woodrow Wilson consideraba a la administración como la parte más visible del gobierno y a su vez tan antigua como el gobierno mismo. La distinguía de manera tajante de la política, señalando que las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas. "Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas".[28] Wilson consideraba necesario no sólo separar a la administración de la política, sino del derecho.

Además de Wilson, otro autor fundamental en la definición del enfoque tradicional fue Max Weber. Él fue el responsable de introducir la mirada de lo que más adelante se entendería como la teoría organizacional en el estudio de la administración pública. Esta forma de abordar a la administración pública sentó las bases de un estudio más comprensivo de la manera en que operan las burocracias. De ahí se empezó a prestar más atención a las relaciones entre funcionarios y políticos, pero también al efecto de racionalización que la burocracia contribuía a consolidar en todas las áreas de la vida moderna. A partir de las teorías de Max Weber fue posible entender la duradera y profunda influencia de la burocracia no sólo sobre los procesos estrictamente administrativos al interior del gobierno, sino también sobre las relaciones políticas entre representantes electos y ciudadanos. La importancia de la propuesta weberiana fue decisiva al punto de suponer que la validez del modelo burocrático se podía expandir a otras organizaciones, incluso aquellas que formaban parte del ámbito de la empresa 'privada'.[29] Las organizaciones llevaban a cabo funciones, estaban en constante movimiento, formaban parte de sistemas en los que interactuaban unas con otras, lo que permitía identificar conflictos y buscar equilibrios de manera sistemática.

Dentro de la corriente llamada 'organizacional', algunos críticos de esta aproximación al estudio de las organizaciones burocráticas enfatizaron el hecho de que éstas no necesariamente operaban de forma racional y eficiente.[30] Para Robert K. Merton, las burocracias tendían a convertirse en organizaciones ineficientes y adversas al cambio. La razón de esto la encontraba en el exceso de reglas y procedimientos a los que los empleados públicos estarían sujetos, lo que incentivaría comportamientos contrarios a la toma racional de decisiones, al mismo tiempo que se privilegiaría el apego irrestricto a las normas y a la evasión de responsabilidades.[31] Por su parte, Michel Crozier realizó contribuciones fundamentales en las que investigó la forma en que las acciones por parte de individuos y de grupos dentro de las organizaciones (incluidas las burocracias) no necesariamente derivan en comportamientos eficientes, sino que están sujetos a restricciones sistémicas y temporales que limitan las alternativas de acción para los involucrados.[32]

Esta serie de desarrollos teóricos abonaron en subrayar la importancia de las organizaciones informales en el estudio de la administración pública.[33] Esto significó prestar atención no solamente a los organigramas y al establecimiento formal de roles y responsabilidades dentro de las organización públicas. Por el contrario, el estudio de la forma en que los principales agentes interactuaban en escenarios rea-

[26] *Ibidem,* pp. 12-13.

[27] Francisco Gil Villegas, "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en José Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 49-75.

[28] Woodrow Wilson, "The Study of the Administration", *op. cit.*, pp. 197-222.

[29] Max Weber, *Economía y sociedad,* España, FCE, 2002, pp. 83-115.

[30] Paul M. Johnson, *A Glossary of Political Economy Terms*, "Bureaucracy", Haley Center, Auburn University, AL., 1994-2005.

[31] Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1968, pp. 249-279.

[32] Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 246.

[33] Keith W. Smith, "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.

les donde los únicos recursos y limitaciones no eran solamente las normas establecidas sino las redes informales de cooperación y mando, permitieron conocer una faceta más compleja e intrincada de la forma en que operaban las organizaciones públicas.

Para Ernesto Carrillo, la principal aportación del modelo tradicional o clásico del estudio de la administración pública consistió en establecer lo que para esta corriente resultaba, primero, en la definición del objeto de estudio, y segundo, en los métodos de esta disciplina. Por lo que se refiere al objeto de estudio, "la dicotomía política-administración y su vinculación con una estructura institucional delimita un *locus* disciplinar; esto es, las organizaciones gubernamentales. El interés por los principios de la administración delimita también un *focus* disciplinar, esto es, la gestión de dichas organizaciones".[34] Y por lo que lo que se refiere a los métodos de la disciplina, el modelo clásico estableció un apego al carácter práctico de las formas de investigar y de producir conocimiento.

Por su parte, Guy B. Peters ha caracterizado de la siguiente manera al modelo clásico del estudio de la administración pública:

> Los modelos convencionales de administración pública que se desarrollaron a lo largo de varias décadas en las democracias industrializadas ofrecían respuestas relativamente sencillas a las complejas preguntas sobre cómo administrar las políticas públicas. Esta capacidad de dar respuestas es indudable en el caso de los sistemas weberiano/wilsoniano y del 'modelo clásico' que floreció a partir de ellos. En esas versiones de la administración se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos, para traducir las políticas en acción.[35]

Para Kieron Walsh y John Stewart son cinco los principios que definen el modelo clásico de la administración pública. En primer lugar, se trata de la idea de autosuficiencia, que suponía el hecho de

[34] Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios...", *op. cit.*, 2004, p. 37.

[35] Guy B. Peters, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95.

que el gobierno por sí solo podía asegurar sus recursos y lograr su cometido. En segundo lugar, está la idea del control directo, esto es, que el principio de autoridad y jerarquía resultaban suficientes para asegurar el correcto funcionamiento del aparato burocrático. En tercer lugar, se plantea la idea de la rendición de cuentas ascendentes; es decir, el control y la evaluación de las distintas jerarquías de la burocracia se lograban mediante el monitoreo de los superiores a los mandos medios y bajos de la administración pública. En cuarto lugar, está el concepto de uniformidad, esto es, que los procedimientos y el funcionamiento de la burocracia debían estar sujetos a estándares de operación y legalidad que aseguraran el trato igual a todos los ciudadanos. Por último, está la idea del funcionamiento del propio sistema burocrático; es decir, la organización de la burocracia a partir de un sistema formal de contratación, incentivos y sanciones.[36]

A esta lista, Guy B. Peters ha añadido otros dos principios para definir el modelo clásico de la administración pública. En primer lugar, se trata de la evaluación legal y procedimental del desempeño. Este principio, como lo veremos, será de fundamental importancia para trazar una línea divisoria entre el modelo clásico y otros enfoques actuales de administración pública. La influencia del derecho administrativo y del propio Estado de derecho, tuvo como resultado el énfasis en la estandarización y el apego a las leyes por parte de los funcionarios. Además, este principio estuvo también fundado en la supuesta neutralidad de los funcionarios públicos, con independencia de las autoridades políticas y los ciudadanos a los que habrían de servir.[37]

El segundo principio que Peters ha añadido a la lista de Walsh y Stewart es el de la democracia acotada. Este principio se refiere a la centralidad de la democracia representativa como método de decisión y autoridad política. En los hechos, lo anterior se tradujo en la progresiva influencia de los políticos electos y de los partidos políticos sobre el electorado. Específicamente, esta noción de la forma de sostener la legitimidad de las democracias occidentales también tuvo

[36] Kieron Walsh y John Stewart, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration Review*, vol. 70, 1992, pp. 499-518.

[37] Guy B. Peters, "Cambios en la naturaleza...", *op. cit.*, p. 75.

el efecto de incrementar la autoridad de los propios funcionarios frente a las autoridades políticas a las que habrían de servir (esta idea se desarrollará en el capítulo tres). La creciente complejidad y amplitud de las tareas gubernamentales tuvo como resultado el que los funcionarios especializados en distintos sectores de la administración pública lograran con mayor margen definir una interpretación particular de la legislación producida en los congresos y encomendada por el poder ejecutivo, aunque este acotamiento democrático también puede darse en el sentido inverso. La activación de limitantes sobre el ejecutivo, particularmente el interés y capacidad de los congresos para imponer restricciones sobre la autoridad de los ejecutivos respecto a la burocracias, han, por un lado, facilitado reformas que han intentado mejorar la calidad de los gobiernos, pero por el otro, el mejoramiento de los gobiernos también puede estar directamente relacionado con la posibilidad de los ejecutivos de contar con amplios márgenes de maniobra, en especial en lo que se refiere a la integración de las burocracias en los niveles superiores.[38]

De ahí que una de las principales transformaciones de la teoría y de la práctica de la administración pública ha surgido precisamente como respuesta a esas versiones "acotadas" de la democracia. Cada vez más la teoría de la administración pública tiene presente que el aislamiento de los funcionarios públicos frente a las autoridades políticas y el electorado puede tener como resultado el desarrollo de un comportamiento rentista e ineficiente.

La administración pública: ¿ciencia u oficio?

La única forma de establecer la naturaleza de la administración pública es identificando las diferentes formas en que ha sido caracterizada, dado que encapsularla en una sola definición le restaría fuerza explicativa a sus alcances tanto teóricos como prácticos; por ello la insistencia en buscarle el estatus científico que incorporaría una investigación sistemática de la realidad para formular teorías. Pero también se ha intentado encajarla como un arte cuyos componentes van desde insumos filosóficos hasta artesanales. Esto permite concluir que "su naturaleza es multifacética, por decir lo menos. Ciencia, arte u oficio intentan capturar, a su vez, la naturaleza de las variadas y complejas relaciones entre los que gobiernan y los que son gobernados".[39]

En tanto arte, Jos Raadschelders señala que los estudios en administración pública esperan contribuir a entender 'el arte de gobernar', lo que contiene una buena dosis de 'intuición', pero también de conocimiento y experiencia. Se han desarrollado expectativas y se han llegado incluso a aceptar ciertas exigencias cualitativas de la administración pública, cómo disciplina y también como arte; sin embargo, por lo que se refiere a la administración pública como oficio, las expectativas y los estándares de calidad se vuelven aún más exigentes respecto a lo que la administración pública debe ser capaz de aportar para ayudar a resolver problemas sociales y mejorar las estructuras y el funcionamiento de los gobiernos.

Preguntarse hasta qué punto se le puede considerar o no una ciencia es una interrogante que, como quedó apuntado, ha suscitado un largo debate que no acaba de saldarse. En Estados Unidos, desde los años cincuenta los estudios de esta disciplina y de estos temas se enfrascaron en una importante discusión que, al paso del tiempo, arrojó una importante producción de materiales útiles para la reflexión teórica y para la práctica profesional. Los primeros en 'desatar' la discusión fueron, por un lado, Dwight Waldo, que sostuvo que la administración pública debía entenderse como una profesión ligada a otras disciplinas enfatizando su dimensión 'política', y no entendida de manera independiente a ellas. Sus ideas giraron en torno a que el *management* y la eficiencia no resultaban centrales para el gobierno y sus burocracias, sino que fueran capaces de prestar servicios de calidad.[40] Por el otro, Herbert Simon, estableció que el proceso de

[38] Guillermo M. Cejudo, "Public Administration in Latin America: Adaptation to a New Democratic Reality", en Andrew Massey y Karen Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance,* Reino Unido, Edward Elgar, 2015, p. 248.

[39] Jos C. N. Raadschelders, "The Study of Public Administration in the United States", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, 2011, pp. 140-155.

[40] Dwight Waldo, *The Administrative State,* Nueva York, Ronald Press, 1948, p. 252.

toma de decisiones representaba el centro de la administración y que la teoría administrativa debería contar con bases científicas.[41] Este énfasis se basa en una tensión que fue subiendo de tono al materializarse en la idea de incorporar métodos y análisis cuantitativos en el supuesto de que sólo ellos permitirían reforzar lo que hasta entonces había resultado en una infructuosa búsqueda de 'cientificidad'.

Esta polémica siguió presente en las décadas posteriores, hasta arquirir una relevancia particular en 1968, cuando el propio Dwight Waldo convoca a una conferencia en la Universidad de Syracuse (Escuela Maxwell) en un pequeño centro de conferencias, Minnowbrook, propiedad de la universidad, en la que fueron reunidos; en una primera versión, 34 jóvenes investigadores (menores de 35 años), con el propósito de criticar el campo de conocimiento de la administración pública y desarrollar ideas para el futuro de la disciplina. Esta conferencia, en palabras de Rosemary O'Leary, asume el espíritu de autocrítica que caracterizaba a esa universidad. La premisa de la que partió Waldo es que la administración pública, como disciplina o profesión no estaba respondiendo a las necesidades del momento por el que atravesaba el país; preocupación que aunque parezca difícil de aceptar, sigue vigente en la mayoría de los países con vocación democrática y sistemas de economía capitalista. Los retos que debe enfrentar la administración pública en la era de la globalización y el desarrollo tecnológico son de una magnitud preocupante (algunas de estas preocupaciones están recogidas en el capítulo cinco). Los criterios que guiaron la elaboración de propuestas fueron básicamente dos: primero, las aportaciones deberían insertarse necesariamente con el calificativo de 'relevantes', y, segundo, la administración pública debería estar más cerca de aquellos a los que sirve.

Esta conferencia tuvo una segunda versión en 1988 con un número mayor de participantes (220) provenientes de distintos países (13) en Lake Placid, Nueva York. Rosemary O'Leary resume esa conferencia señalando algunos de los hallazgos más importantes: ¿cuáles son las diferencias en el campo de estudio respecto a lo que había en

[41] Herbert Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Process in Administrative Organizations,* Nueva York, The Free Press, 5a. ed., 1997, p. 368.

1968?; ¿se pueden extraer conclusiones respecto al impacto de las ideas orientadas al mercado y recogidas por la NGP, cuando hay evidencia de que ese mercado se ha colapsado?; habiéndose registrado a lo largo de tres décadas una enorme influencia de estudiosos provenientes de muchas disciplinas, ¿se puede afirmar que la administración pública se encuentra ahora sí más cerca de poder desarrollar un cuerpo teórico sólido?; ¿cómo influyen las nociones sobre redes, gobernanza y gerencia pública colaborativa en cambiar la idea que se tiene de la administración pública? y, ¿cómo ha afectado la globalización la comprensión de los retos clave que enfrenta el estudio y práctica de la administración pública en el mundo?[42] Las conclusiones de esta conferencia estuvieron marcadas por dos preocupaciones: la primera, de 'fondo' a propósito de la disciplina; y, la segunda, por el claro compromiso de avanzar en las posibilidades tanto teóricas como profesionales que debía ofrecer este campo de estudio, buscando que sus aportaciones resultaran, otra vez, 'relevantes' para los serios problemas que enfrentaba el mundo. La propia Rosemary O'Leary organizó la tercera versión de la conferencia en 2008, en la que participaron 56 estudiosos de estas materias, planteándose, de nueva cuenta, la pregunta de cómo había cambiado la administración pública a lo largo de las tres últimas décadas.[43]

Como se ha señalado, el derrotero de la disciplina no ha sido el mismo en Estados Unidos que en Europa: de hecho hay que decir que en Europa las discrepancias que generaron tantos desacuerdos en Estados Unidos no se convirtieron en fuente de inspiración de los trabajos en esta disciplina de una manera tan evidente. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, Rod Rhodes auguró en 1996 que este campo disciplinario podría parecerse a un desierto, más que por razones de su falta o déficit de cientificidad, por su pertinencia en términos de propuestas que sirvieran para resolver problemas socia-

[42] Rosemary O'Leary, "Minnowbrook: Tradition, Ideas, Spirit, Event, Challenge", *Journal of Public Administration Research and Theory,* número especial, i1-i6, 2011 (la traducción no es literal; tomo conceptos de O'Leary y otros los elaboro).

[43] Rosemarie O'Leary, David M. van Slyke y Soonhee Kim (eds.), *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective,* Washington, D. C., Georgetown University Press, 2010, pp. 12-15.

les de creciente importancia.[44] En 1999, Christopher Hood tomó una postura distinta al definir a la administración pública como la actividad sustantiva al estudiar el gobierno y los arreglos institucionales sobre regulación, política pública y provisión de servicios públicos, sin otorgar mayor importancia a la manera en la que se caracterizaba. El punto que destaca Hood, es que la administración pública ha cambiado al menos en dos direcciones: la primera, como un ave 'fénix' que renace y rejuvenece adentrándose en el estudio de la rama ejecutiva del gobierno y de los servicios públicos, mediante el uso de métodos modernos de las ciencias sociales, de las aportaciones de otras disciplinas y de un mayor énfasis en la teoría, lo que sin duda estuvo ausente en los trabajos de otras generaciones. La segunda, adquiriendo forma de un 'camaleón' para hacer ver que la administración pública permanece de alguna manera frente a cambios resultado tanto de 'modas' como de contextos y experiencias políticas distintas, pero adoptando una nomenclatura y estilos analíticos distintos, para poder satisfacer demandas en lugar de insistir en acumular conocimiento linealmente. [45] Las aportaciones de ambas latitudes, sin embargo, en lo que abonan es en la idea de la administración pública como una disciplina viva que ha propiciado mayor atrevimiento teórico y una creciente insistencia en propuestas útiles.

De ahí que los resultados y debates posteriores sirvieron en muchos casos como simiente y siguieron aflorando propuestas y desencuentros expresados en distintos tonos. El espíritu de Minnowbrook como lo fraseó Rosemary O'Leary también reavivó la discusión entre análisis académico y su 'relevancia' práctica. En un sugerente análisis, Brenda K. Bushouse y sus coautores señalan que mientras en el momento de la 'reinvención' de esta disciplina los 'teóricos' eran también activos funcionarios o asesores de gobierno (Woodrow Wilson, Luther Gulick y Leonard White, entre otros), estos *pracademics*

[44] Rod Rhodes, "From Institutions to Dogma. Traditions, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration", citado por Christopher Hood, "It's Public Administration, Rod, But Maybe Not as we know it: British Public Administration in the 2000s", *Public Administration,* vol, 89, núm. 1, 2011, pp.128-131.

[45] Christopher Hood, "It's Public Administration, Rod, But Maybe Not as we know it: British Public Administration in the 2000s", *Public Administration,* vol, 89, 2011, núm. 1.

como los identifican estos autores, tendieron puentes muy valiosos entre la teoría y la práctica, haciendo aportaciones de la mayor relevancia para la administración pública de esos años, particularmente en Estados Unidos a partir de la crisis de principios de siglo y de la propuesta del presidente Franklin Roosevelt en el (los) *New Deal.* Sin embargo estos puentes fueron desapareciendo en la medida en que los estudiosos de estos temas, contrariamente a lo que había sucedido en el pasado, cuando los estudios fueron criticados por su falta de 'rigor científico', como quedó explicado, se pasaron al otro extremo y volcaron su energía en elaborar trabajos con contenidos teóricos y metodológicos rigurosos, pero más preocupados de que se publicaran en revistas especializadas, de que tuvieran resonancia y utilidad en los medios profesionales.[46]

Tanto en Estados Unidos como en Europa el campo de estudio y práctica de la administración pública sigue abierto a un debate en términos de alcances científicos. No obstante, es un campo que está vivo, que gradualmente se vuelve más interesante y rico en explicaciones y abierto a muchos puntos de vista. Cuestionar y discutir sobre su papel e influencia no se ha detenido, lo que ha resultado en una amplitud de enfoques, rigor y relevancia. Insistir en la diferencia entre teoría y oficio, hasta este momento, se puede decir que ha sido mucho más benéfico que perjudicial, puesto que ha podido capitalizar sinergias y campos de intersección, que han permitido mayor grado de entendimiento y colaboración más allá de donde residen sus centros de creación intelectual.[47]

[46] Brenda K. Bushouse, Willow S. Jacobson, Kristina T. Lambright, Jared J. Llorens, Richard S. Morse y Oraorn Poocharoen, "Crossing the Divide: Building Bridges Between Public Administration Practitioners and Scholars, *Journal of Public Administration Research and Theory,* núm. 21, 2011, pp. i99-i112.

[47] Idea tomada y reelaborada. Rosemary O'Leary, David M. Slyke y Soonhee Kim (eds.), *The Future…, op. cit.,* 2010, pp. 281-282.