



BUEN GOBIERNO

# La práctica en la administración pública

*Por Omar Guerrero Orozco*

**RESUMEN**

En este trabajo se analiza la vinculación entre ejercicio profesional y la labor científica en la administración pública para identificar por qué son mutuamente complementarios, destacando que la práctica no implica sencillamente la ejecución de un mandato o un ejercicio caótico ni azaroso, sino un desempeño metódico que sigue procedimientos establecidos y se mueve por medio de mecanismos racionales; lo cual lleva a comprender que el ejercicio profesional y la labor científica son dos modos de producción de conocimiento que en la administración pública están asociados y son mutuamente complementarios.

En el trabajo se invoca a los administradores públicos prácticos que históricamente hablando, y hasta el presente, han contribuido con importantes productos intelectuales donde ofrecen sus experiencias como un legado a los administradores públicos que los suceden en los cargos, y se explica la diferencia entre la práctica como el tema central de la "praxiología" y sus diferencia con el "pragmatismo". También se exponen las razones por las cuales la práctica de la administración pública no se restringe a un puro pragmatismo o experiencia empírica, pues es un arte que requiere habilidad, discernimiento y fortaleza moral. Además de que se resalta a la administración pública como un saber práctico que precisa de la síntesis de interpretaciones descriptivas y normativas para la solución de problemas que encara.

**Palabras clave:** administración pública, práctica administrativa, ciencia administrativa, arte administrativo.

*This paper analyzes the link between professional practice and scientific work in public administration in order to identify why they are mutually complementary, highlighting that the practice does not mean simply the execution of a commitment or a nor chaotic neither random exercise, but a methodical performance that follow established procedures and means through rational mechanisms, which led to understand that the professional and scientific work are two modes of knowledge production in public administration that are related and are mutually complementary.*

*In the work are cited practical public administrators that historically speaking, and to date, have contributed with important intellectual products which offer their experiences as a legacy to public administrators, their successors in the charges or in offices, and explains the difference between practice as the central theme of "praxiology" and its difference with the "pragmatism." It also explains the reasons because of why the practice of public administration cannot be restricted to a purely pragmatic or empirical experience, because it is an art that requires skill, insight and moral strength. In addition to highlights public administration as a practical knowledge that required the synthesis of descriptive and normative interpretations for the solution of problems faced.*

*Key words: public administration, administrative practice, administrative science, administrative art.*

*Tu libro no es teórico, sino práctico.*

Richard, son of Nigel  
*The Course of the Exchequer*  
1176

## INTRODUCCIÓN

**Hay una frase de Dwight Waldo que ejemplifica de un modo magistral el limbo existencial de la administración pública, por cuánto práctica y ciencia. En efecto, los académicos dedicados a su cultivo están en la posición anómala de aparecer como hombres “prácticos” entre sus colegas universitarios, y ser observados como “teóricos” por sus camaradas en el campo de acción.**

En parte, esta posición ambigua reposa en el valor dado al ejercicio profesional de la administración pública como fuente de prestigio y poder, pero principalmente como venero del saber todavía considerado como el más relevante, en contraste al valor dado al trabajo de los académicos de carreras dedicados al cultivo de la ciencia. En realidad el ejercicio profesional y la labor científica son dos modos diversos de producción de conocimiento debido a la diversidad de sus objetos, toda vez que al mismo tiempo están asociados y son mutuamente complementarios. Por ejemplo, en la antigüedad, Bizancio fue una nación de hombres prácticos que produjeron muchos manuales, escritos que constituyen el signo de ese carácter práctico. De manera que ellos legaron abundantes textos de educación, economía rural, táctica militar, diplomacia y ceremonial<sup>2</sup>; En ese imperio milenarista tales obras, hechas con enorme precisión, se orientaban a resolver dificultades presentes con base en el estudio de sus antecedentes, para de tal modo, prevenir males futuros. Sin embargo, ello no impidió que allí emergieran poetas, artistas, filósofos y arquitectos, así como la persona que sistematizó la evolución de su administración pública en el siglo V a partir de sus fuentes romanas. Su autor, Juan de Lidia, fue un renombrado servidor público<sup>3</sup>; Bizancio, como cualquier pueblo “práctico”, fue dominado por un espíritu realista.

No obstante, práctico o no, todo pueblo debe administrarse públicamente, y para tal efecto necesita funcionarios cuyo oficio sea precisamente “administrar”; pues administrador público es la

---

persona que dirige, coordina y controla las actividades de otros seres humanos. Su función, por consiguiente, difiere de la propia del médico, del ingeniero o del abogado cuando se desempeñan en el Estado ejercitando sus respectivas profesiones. Como no todo empleado público es un administrador, aquellos tres sólo podrán serlo cuando practiquen el arte de administrar.<sup>4</sup> Pero debemos enfatizar que ese arte, que puede hallarse en muchas de las actividades humanas, está ausente en las tareas realizadas por una sola persona, como las propias de un escritor, un artista, un filósofo, y frecuentemente, un juez. El arte del administrador, por consiguiente, requiere la sabiduría y la destreza que le dote de la capacidad para dirigir, coordinar y controlar muchas personas, reunidas para realizar algún propósito común.

Aquí observaremos el problema de la práctica en administración pública, como parte de un conjunto que, comenzando con la experiencia, culmina con el arte de administrar. En efecto, un primer planteamiento se centra en la experiencia existente en el ejercicio del servicio público, que consiste en un proceso de aprendizaje cuya materia prima es el “tiempo” que consume una vida personal cuando se ejerce una carrera administrativa. La experiencia, si bien es un suceso que ocurre en un contexto social, es esencialmente una conducta singular que se proyecta, extiende y evoluciona con el paso del tiempo, pues es una observación repetida y reiterada que de tal modo se perfecciona y puede ser susceptible de transmisión a otros, generalmente más jóvenes. La experiencia es el resumen de la práctica que consiste en los procedimientos, modos y artificios con que se implementa un mandato, y que repetidos cotidianamente brindan la continuidad y previsión en el despacho de los negocios públicos. Los estadistas experimentados son practicantes magistrales cuyo desempeño, escalado progresivamente, abona al conocimiento de lo realizado de tal modo patentizado en la sabiduría que ostentan.

Un segundo aspecto muy relevante radica en la potencia de la práctica para convertirse en una guía de acción, es decir, en principios de conducta para el hombre de acción. Para tal efecto, los sucesos administrativos de la vida cotidiana deben abstraerse para tomar la forma de idea, que es el modo más adecuado para el aprendizaje por medio de la experiencia. De la práctica (*praxis*) emana la “praxiología”, una disciplina cuyo carácter radica en la vinculación entre pensamiento y acción, que puede adquirir la forma de directriz o lineamiento del desempeño en administración pública. Ocurre algo similar con la “doctrina”, cuyo atributo consiste en vincular el saber y el hacer, que por medio de las misiones se realizan los proyectos y los programas planteados.

En fin, la experiencia como una acumulación de actividades repetidas y evolucionadas en el ejercicio administrativo puede ascender a la categoría de “arte” cuando es entendida como una capacidad y habilidad que es dominada por quienes gestionan. Se trataría de una “nigromancia”, de un saber propio de “iniciados”, y quizá más aún del “saber sagrado” que Karl Marx arguye que Hegel atribuyó a la burocracia prusiana, y contrastó del “saber profano” del hombre común. El arte entraña, pues, un saber reservado y conservado en la corporación administrativa porque en su ejercicio se plasma no sólo la destreza del funcionario por cuanto él le da su toque personal, su estilo; sino porque el cuerpo de funcionarios se reserva para sí la metodología de la adquisición de ese saber, así como el modo de perpetuarlo y perfeccionarlo. El arte sólo se transmite dentro de la corporación de funcionarios, de los maestros a los discípulos, alejando del sistema a todos los legos.

---

## BUEN GOBIERNO

El arte de administrar fue develado hace más de dos siglos, cuando se establecieron escuelas de administración pública. Desde entonces, a través del proceso científico, el arte de tal modo abierto a la publicidad se trasladó al aula sin abandonar del todo la oficina, pues los novicios al egresar de la escuela tienen como destino los despachos administrativos. Este proceso, en fin, fue reforzado a través de academias prácticas, talleres y pasantías, cuya finalidad es introducir al estudiante en el ambiente del ejercicio profesional. El arte de administrar, entonces, pudo ser definido más precisamente como la capacidad de coordinar los organismos públicos, cuya tendencia inveterada es de suyo conflictiva. Quien administra debe lograr la cooperación por encima del conflicto, pues tal es su arte, como el escalón más elevado de la práctica en administración pública. Asimismo, el arte de administrar públicamente revelado deja ver el estilo del administrador, su toque personal, pues él, cuando trabaja, se forma asimismo como un profesional de su campo. El autor se hace en su obra.

### 1. LA EXPERIENCIA

#### 1.1 LOS HOMBRES DE ACCIÓN

La administración pública, así como la administración de una variedad de organizaciones, ha sido de antiguo el ámbito vital de hombres prácticos en ellas situados para gestionar. Es innecesario remontarnos al pasado remoto para corroborar lo dicho, pues basta con invocar la obra de Henry Taylor (1800-1886), una persona muy preparada, incluso en los idiomas griego y latín, que aprendió en forma autodidáctica y desarrolló sus aptitudes en las bellas letras. Pero lo que queremos destacar no es su vocación literaria, sino su relevante carrera administrativa desarrollada principalmente en la *Colonial Office* en Gran Bretaña. Le distingue principalmente la preparación de un libro singular sobre el estadista,<sup>1</sup> que incluso fue considerado como una abogacía al estilo de Maquiavelo, el más relevante de los exponentes del género relativo a las guías del arte del gobierno. Taylor preparó un tratado de pedagogía administrativa, en el que apunta que la esencia del estadista radica en la ejecución de las medidas políticas. De modo que su capacidad para realizar la tarea emana del estudio de la historia, pero también del examen de los expedientes administrativos y del dominio del arte de la discusión pública. En fin, adelantando la idea de White ya expuesta, advierte que su carácter radica en la más importante de sus cualidades, a saber: que en función del alto servicio del Estado él actúa a través de otros.

A través de su obra, Taylor se propuso transmitir los conocimientos derivados de su experiencia. En efecto, la experiencia es fuente de conocimiento que se quiere transferir a los sucesivos integrantes del cuerpo administrativo. Sin embargo, la experiencia, como manantial del saber administrativo, no implica un mecanismo mecánico de transmisión, sino un ejercicio inicial de aprendizaje que arranca en el “entendimiento innato” del administrador, que debe ser incentivado para derivar en el “entendimiento adquirido” que resulta de la reflexión, y que puede ser desarrollado o permanecer dormitando.<sup>6</sup> En el primer caso, su progreso puede obedecer a la agudeza natural de la persona, o bien, a la experiencia que emana de la práctica reiterada en los negocios públicos. La

experiencia se desenvuelve merced a una observación repetida, a la captación de sucesos diversos, a presenciar mudanzas en la sucesión de los acontecimientos, a las vicisitudes que sufren las cosas nuevas y a los cambios habidos en todo tipo de hechos. Este modo de aprendizaje, que consume mucho tiempo, es el método propio de los consejeros de edad madura, y el medio de enseñanza para los jóvenes administradores.

Ese tipo de sabiduría fue propia de John Stuart Mill, quien se desempeñó durante 35 años como funcionario de la *Eastern Indian Company* (1823-1858), donde realizó una carrera administrativa que culminó cuando fue abolido ese organismo. El dato es especialmente significativo porque en ese entonces la Compañía había tornado en espécimen de empresa paraestatal, desempeñándose Mill como un genuino servidor civil; toda vez que desde 1853 se había establecido la carrera administrativa en su país. Sin embargo, dejó para siempre la actividad administrativa para dedicarse plenamente a su labor académica. Fue el pensador liberal más devoto al estudio de la administración pública como es visible en un par de sus obras, una de ellas por cierto dedicada al estudio del gobierno<sup>7</sup>. Pero la administración pública ya no lo ocupó mayormente, pues su prodigiosa capacidad académica la dedicó a la economía, la filosofía y la ciencia política. La experiencia, pues, no siempre se convierte en conocimiento científico.

La experiencia consiste en la acumulación de la práctica cotidiana, es decir, se produce con el desempeño reiterado de actos que se convierten en actividad de la que resulta un conocimiento que retroalimenta a los actos futuros y los perfecciona. La experiencia no es un movimiento mecánico, sino un proceso creativo.

## 1.2 PRÁCTICA Y PRAXIOLOGÍA

El breve epígrafe que encabeza este artículo culmina un párrafo que se inicia con una breve explicación de su autor sobre la naturaleza y alcance de un escrito; pues en la época en que ocupaba el trono Enrique II de Inglaterra, un estudiante solicita al maestro que le hable del *Exchequer* (Cámara de Cuentas) del reino. La obra, dice su autor, es ajena al pensamiento profundo y la alta sabiduría, citando a Platón y Aristóteles; pues trata más bien de los recovecos mundanos de la administración financiera<sup>8</sup>.

Sin embargo, la práctica constituye uno de los temas más importantes de la administración pública. De suyo, buena parte de la literatura producida en su ámbito procede de hombres prácticos, de funcionarios activos o retirados que dejan el producto intelectual de sus experiencias como legado a los administradores públicos que los suceden en los cargos. Uno de ellos, un anónimo servidor público, asegura que la organización de la administración pública tiene como base la "condición de los oficiales", es decir, su estatuto existencial que está integrado por la "predisposición", la "pericia" y la "expedición". La primera agrupa al conjunto de conocimientos inherentes al cargo, que incluye el dominio del arte de la pluma (ortografía, caligrafía y sintaxis), geografía, y aptitudes y actitudes referentes a la prudencia, sigilo, capacidad de trabajo y dominio de sí mismo<sup>9</sup>. La pericia, por su parte, está formada por la teoría, la práctica, la cautela y la precaución. La teoría consiste en el conjunto de disposiciones legales que rigen el negocio del ramo respectivo; la práctica está

## BUEN GOBIERNO

constituida por los “métodos, las maneras y el mecanismo con que se ejecuta lo mandado”; en tanto que la cautela es la penetración de lo que sagazmente se procura descubrir, y la precaución es el don de la previsión y oportunidad en la resolución, antes de comunicar y sancionar los mandatos. En fin, la expedición implica las fórmulas, rutinas, etiqueta y destreza.

Las ideas precedentes dan a entender que la práctica no implica sencillamente la ejecución de un mandato, es decir, que una orden o decisión sólo es realizable por su conducto. Esas ideas, asimismo, dejan ver que la práctica no es un ejercicio caótico ni azaroso, sino un desempeño metódico que sigue procedimientos establecidos y se mueve por medio de mecanismos racionales. Asimismo, es visible que la práctica no es un suceso aislado, sino que parte de un entramado mayor, junto con la teoría, la cautela y la precaución. Es decir, le precede el grupo de conocimientos del funcionario, así como una capacidad de considerar lo imponderable, junto con el dominio de la previsión. Pero no se le debe confundir con la expedición, es decir, el despacho, configurado con fórmulas, rutinas, etiqueta y destreza. En suma, la práctica no es sinónimo de auto-aprendizaje, ni tampoco de un ejercicio administrativo intuitivo y fortuito.

Sin embargo, la práctica no significa observar a la acción como un mero ejercicio de sensibilidad contextual y de sentido de oportunidad, que son frecuentemente asociados a pragmatismo y el empirismo. De tal modo que Orway Tead anota que el “pragmatismo” es estéril porque conduce a otorgar demasiada importancia a resultados inmediatos, tangibles y previstos a corto plazo. El pragmatismo hace que, con frecuencia, la sola participación se confunda con la acción continuada<sup>10</sup>. Otro defecto más del pragmatismo es que obvia el análisis cabal de una situación como totalidad, y acepta criterios formales como la pura cantidad, la rapidez o el éxito aparente. Asimismo, deja al margen toda consideración de variables más amplias que no pueden ser contabilizadas inmediatamente, pero que son trascendentales a mediano y largo plazo. En fin, un equívoco más importante es su propensión a desairar variables emergentes y acotar su desarrollo, restando espacio a oportunidades futuras. También la administración es antagónica con el “empirismo” que constituye uno de los peores males y que debe ser erradicado, de lo que Wilburg Jiménez Castro llamó edad atómica<sup>11</sup>.

**Derivado de praxis, la praxiología consiste en la teoría de cómo el conocimiento se relaciona con el cambio desde el punto de vista del desarrollo del saber y de su uso**

de vista del desarrollo del saber y de su uso<sup>12</sup>. Consiste, pues, en la relación existente entre la teoría y la práctica, entre el pensamiento y la acción. Desde el punto de la administración pública, la praxiología no sólo constituye un interés de la investigación aplicada, sino también del desarrollo

Un camino más adecuado consiste en observar a la práctica como el tema central de la “praxiología”, pues lo mismo que el teórico y el filósofo, el práctico como hombre de acción aspira al conocimiento del modo como la teoría se vincula con la práctica. Más precisamente, en el ámbito de la administración pública consiste en saber el modo cómo ese conocimiento puede guiarlo a modificar la práctica y mejorarla. Derivado de *praxis*, la praxiología consiste en la teoría de cómo el conocimiento se relaciona con el cambio desde el punto

---

teórico por cuanto su uso es beneficioso en la planificación, la toma de decisiones y los sistemas de control.

Esta perspectiva ilumina un campo muy desarrollado del conocimiento administrativo basado en la *praxis*. Entre los significados de los “principios” en administración pública existe uno muy utilizado como guía de la acción<sup>13</sup>. Como muchos estudiosos de la administración pública son o han sido hombres de acción, más que buscadores de proposiciones fundamentales, los principios son preferentemente entendidos como guías de la acción. La praxiología puede contribuir a su exploración para determinar su patrón de consistencia, como base del trabajo del administrador público. Debido a que la administración pública es de suyo consistente, no arbitraria, el administrador público debe gestionar con base en principios en un sentido diferente y más perspicaz.

En el pensamiento administrativo, asimismo, se ha desarrollado el concepto “doctrina” como un modo más de vincular la teoría y la práctica. Porque la administración pública, como la política y la religión, constituye un campo donde hay doctrinas compitiendo acerca del camino de la salvación, al mismo tiempo que se disputan como lugar propio la ortodoxia y como destino ajeno a la herejía<sup>14</sup>. La doctrina, creada como un recurso retórico para la argumentación, vincula la teoría y la *praxis* debido a que la administración pública necesita más de conocimiento retórico, que de conocimiento empírico y técnico. Es decir, el imperativo de la comunicación como recurso discursivo para persuadir y convencer, reclama el conocimiento del antiguo arte de la retórica.

También la práctica en administración pública se conceptúa como el ejercicio de un arte, principalmente porque su aprendizaje implica un proceso de conocimiento sistemático que se adquiere con el desempeño de las actividades inherentes a los cargos. Asimismo, a menudo el arte es tratado en paralelo con una interpretación científica de la administración pública, si bien suele ocurrir que ambos conceptos se coloquen en planos antagónicos.

## **2. EL ARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **2.1 ARTE Y CIENCIA**

El método de examinar en paralelo el arte y ciencia en una disciplina, es utilizado de antiguo en el estudio de la política. Así lo hizo F. von Holtzendorff, para quién la política es una ciencia, no sólo un arte, toda vez que rechaza que se piense que es más arte que ciencia. Hay que explicar, sin embargo, que no se trata del método dicotómico, sino de un deslinde de ámbitos, como lo hacen saber Adolfo Buylla y Adolfo Posada, que tradujeron su obra<sup>15</sup>. De modo que si aceptamos que la “ciencia” es el conocimiento reflexivo de los objetos reales y el “arte” el ejercicio reflexivo de la actividad para realizar las ideas, la política es una u otra en atención al aspecto bajo el que se le considera; es decir, arte o ciencia.

Lo dicho reza asimismo para la administración pública, principalmente porque a ella le atañe el concepto “Estado”, como ocurre con la política. En efecto, el Estado es concebido por nuestra percepción al mismo tiempo como “idea” y “como fin práctico”, porque es un objeto de la realidad

---

## BUEN GOBIERNO

sobre el cual podemos reflexionar -dirigir nuestras facultades para conocerlo-; y, asimismo, aparece como algo que es preciso que realicemos porque vivimos en él. El único modo en que el ser humano cumple su fin y hace que sus necesidades se satisfagan, es viviendo en el orden de la realidad que se denomina "político" y que se expresa en el Estado. De modo que según se considere una u otra dirección de la actividad humana, la política es ciencia o arte. De la opción en uno u otro camino se derivan consecuencias específicas, a saber: aún cuando tratemos en el arte político lo que debe hacerse en orden al Estado, si no manifestamos nuestra actividad reflexivamente mediante actos, es decir, mientras no hagamos política efectivamente, no se ha salido de la esfera teórica propia de la ciencia. De aquí que exista una ciencia del arte político, así como un arte de la ciencia política, que entraña la aplicación adecuada de las facultades humanas en la investigación, y luego en la exposición de los problemas del Estado.

En efecto, no toda la política práctica tiene el carácter de ser artística porque ello obedece a la índole del Estado por cuanto ni es obra sólo de algunas personas y por la naturaleza misma de la política que no constituye puramente la ocupación de gobernantes. Ello explica por qué no toda la política práctica puede considerarse como arte político, pues prescindiendo de la política cotidiana de los funcionarios públicos, así como de la política oficial que no comprende una "acción personal iniciadora", la política es realizada en una esfera amplísima por muchos ciudadanos sin que tenga el carácter del arte político. Es cierto, pues, que "no toda la política que se vive, que se hace, que se practica, reviste los caracteres de arte político", porque el Estado interesa a todos los ciudadanos, porque "todos vivimos y nos movemos en el Estado"<sup>16</sup>. Así como el Estado es obra de todos porque todos son ciudadanos, todos ellos practican la política. Sólo como miembro del Estado se concibe al hombre social, pues todos los seres humanos que forman esa sociedad constituyen al Estado, viven en su seno y en él se realizan. Como todos los ciudadanos hacen política en sentido lato, la política no se reduce a la esfera de los gobernantes ni a la de funcionarios públicos. Atendiendo a los caracteres distintivos de la política práctica, espontánea en su realización, y carente de cálculo y habilidad en quien la realiza, así como por la "índole irreflexiva del conocimiento político que la preside"; Buylla y Posada la consideran como "política vulgar" en el sentido similar que se da al "conocimiento vulgar", como algo que se posee antes de considerarse de la manera que la ciencia exige. Porque, en todo caso, el arte es un grado próximo y preliminar de la ciencia, más que una prolongación progresiva del conocimiento vulgar.

Por su parte, los funcionarios, por cuanto actores de la implementación de *policy* son (o deben ser) poseedores del arte de la administración. Ello no quiere decir que, como la política, la administración no pueda ser "vulgar", es decir, pertenecer al dominio del ciudadano y practicarse en ámbitos tan amplios como los propios de todas las organizaciones existentes. Pero en atención al tema del trabajo, aquí tratamos solamente el "arte".

## 2.2 EL ARTE ADMINISTRATIVO EN LAS ORGANIZACIONES

A pesar de las tendencias a resaltar el valor del auto-aprendizaje en administración pública, existe consenso acerca de que la adquisición de la capacidad práctica constituye un proceso educativo formal

---

de alto rango, además de un entrenamiento aplicado muy intenso. Hay acuerdo igualmente en que, como un artista o un artesano, el administrador público realiza actividades en las cuales plasma su personalidad y marca con su sello, y que aún siendo esencialmente funciones impersonales e institucionales, el estilo del administrador público refleja algún sesgo de su individualidad. En efecto, el estilo indica una impresión integral creada por un gran número de actos habituales individuales y facetas del comportamiento, cada una de los cuales tiene su propia racionalidad crítica, y cada uno de los cuales es responsable de su propio conjunto de condiciones y demandas<sup>17</sup>. Habida cuenta de que la práctica tiene un peso relevante en la administración pública y que su expresión individual se debe acomodar y moldear dentro de los requerimientos institucionales, el ejercicio profesional constituye un fenómeno interesante para los académicos, los profesionales y las autoridades públicas.

Una añeja idea de la administración pública como el ejercicio de un arte está siendo nuevamente considerada, pues el servidor público es participante central del proceso de implementación que transforma a la idea en acción. Un autor explica que su papel consiste en un trabajo similar al que ejercita un artesano, pues el administrador público debe dominar su manufactura. Pero la administración pública no es similar a la escultura, la pintura o la arquitectura, porque no tiene el sentido estético de crear belleza: su objeto es implementar la *policy* que el gobierno se propone realizar como principio vital<sup>18</sup>. Conceptuada la administración pública como artesanía, es entendida como la ejecución de un arte que entraña dominio de habilidades para crear y producir resultados para una audiencia pública que los usufructúa.

De conformidad con lo dicho, la administración pública no es un campo propicio para el aprendizaje meramente autodidáctico ni para el ensayo de prueba y error, pues su ejercicio requiere no sólo programas de formación de alta complejidad, incluso de estudios de posgrado, sino un entrenamiento metódico y continuo previsto en un plan de estudios. Por consiguiente, su práctica no es puro pragmatismo ni pura experiencia empírica.

Orway Tead encontró que el arte administrativo se origina como contraparte al imperio de la conflictualidad inherente a todo tipo de administración. En efecto, ese arte consiste en la capacidad de promover la cooperación por medio de la política, como un elemento esencial en el funcionamiento de toda organización administrada. Existe un factor común que está presente en las actividades de todas las organizaciones, a saber: que los hombres se asocian bajo una dirección superior para la realización de ciertas finalidades, motivo por el cual existen administradores, gerentes y jefes, así como personas que son dirigidas por ellos. Estos últimos están en relación con un cargo, con un grupo de trabajadores que tienen una ocupación análoga, así como con un superior y con la organización como conjunto. Esto, que parece algo normal y era soslayado antaño como materia de consideración necesaria, es un supuesto primario en la organización. En efecto, las relaciones

**Una añeja idea de la administración pública como el ejercicio de un arte está siendo nuevamente considerada, pues el servidor público es participante central del proceso de implementación que transforma a la idea en acción.**

## BUEN GOBIERNO

humanas implicadas en los vínculos organizados no producen espontáneamente resultados armónicos o efectos productivos, por la existencia de fricciones y tensiones, y porque emergen malentendidos e indiferencias. En suma: existe una sensación de conflicto entre los individuos y los grupos, junto con insumos de colaboración, si bien se debe enfatizar que ésta constituye una “cooperación antagónica”<sup>19</sup>. Se administra, entonces, no en un ámbito similar a un estanque de aguas mansas, sino en aguas indómitas, en torrentes propensos a desbordarse.

En efecto, el desafío que la cooperación y el conflicto se plantean en el seno de las organizaciones, de antaño fue destacado por Brooks Adams cuando apuntó que “la administración es la capacidad de coordinar en un solo organismo, a muchas y frecuentemente conflictivas energías sociales, de modo tal que operen como una unidad. La administración no sólo es la facultad en la cual descansa la estabilidad social, sino posiblemente la más alta capacidad de la mente humana”<sup>20</sup>.

De modo que es necesario encauzar el pensamiento hacia el logro de buenos resultados organizativos, para lo cual la administración opera como la capacidad de dirigir, guiar e integrar los esfuerzos humanos encaminados hacia ciertos fines específicos. La administración, concebida como el arte de alcanzar la cooperación antagónica, es el conjunto de las actividades de aquellos manejadores quienes en una organización tienen la autoridad de ordenar, fomentar y facilitar los esfuerzos conjuntos de un grupo de individuos, que están reunidos para realizar los fines establecidos<sup>21</sup>. Esta aplicación entraña un arte que requiere habilidad, discernimiento y fortaleza moral, y es indudable que esa habilidad es tan valiosa que merece se le conciba como un arte.

Tead proclama que, si se consideran como refinadamente artísticos los trabajos relativos a la pintura, la música o la literatura, se debe considerar a la administración como un arte de ese tipo porque en sus propósitos une las relaciones organizadas de los individuos y grupos. Es cierto que constituye un arte del más elevado rango en la habilidad de lograr la colaboración más fructífera posible, allí donde el esfuerzo asociado es la expresión típica de los individuos que buscan ser productivos. Tal arte se convierte en una empresa social con relevancia pública<sup>22</sup>.

No será difícil hallar en la exposición precedente un ditirambo sobre la administración por cuanto arte, pero no cabe duda que ese modo de abordarla supera añejas interpretaciones caracterizadas por la simplicidad, e incluso, por la trivialidad.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública constituye un campo del saber científico de calidad equiparable al trabajo teórico de otras disciplinas sociales, como es perceptible en su consolidado campo de conocimiento constituido gracias a la acumulación ancestral de la sabiduría. Pero aquí deseamos destacar que se trata también de un saber práctico, y que precisa de la síntesis de interpretaciones descriptivas y normativas para la solución de problemas que encara. Existen, sin embargo, ciertas experiencias que no se prestan a la sistematización teórica porque la administración pública no se concibe propiamente como una disciplina aplicada, sino como un arte. Sin soslayar el que la línea divisoria puede moverse para ampliar la porción relativa a las formulaciones teóricas en administración pública, destaca la pro-

minencia de su material artístico<sup>23</sup>. Cuando se ignora el carácter artístico, su estudio, aprendizaje y práctica, se reducen a un mero ejercicio mecánico de reglas que suelen identificarse con el “burocratismo” corriente. Pero cuando el trabajo administrativo es concebido como un arte, entonces se cultivan las sensibilidades y destrezas de los servidores públicos, se estimula la adhesión a los diseños organizativos, se aviva la afinidad humana que facilita la colaboración social -que tanto ocupó la mente de Adams y Tead-, y se inspiran las destrezas creativas del hombre. En suma; el arte del administrador público está integrado por la maestría, la identidad, la responsabilidad y el aprendizaje práctico, toda vez que su trabajo lo realiza con materiales como la organización, las personas y los establecimientos públicos. Debemos destacar, desde la perspectiva artesanal, que el trabajo del administrador es esencialmente creativo, aunque no lo es plenamente aún; en todo caso, esta perspectiva se orienta a estimular su creatividad futura consistente en la relación entre el administrador como artista y sus materiales, haciendo uso de una imaginación que le brinda la necesaria fecundidad laboral<sup>24</sup>.

Quienes hacen administración pública son principalmente personas prácticas, pero su entrenamiento aplicado requiere de la teoría, la cautela y la precaución antes señaladas, pues ellos son los materiales con los cuales se construye el servicio público.

#### **4. LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA EN GRAN BRETAÑA**

Si atendemos la expresión común de “práctica administrativa”, no cabe duda que todos los pueblos son prácticos. Sin embargo, la cultura de algunas naciones ha producido que esa práctica sea dominante y que, incluso, el arte de la administración sea su tope epistemológico. Esto es particularmente cierto en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, quizá por efecto del autogobierno local vigente en ambas naciones, a partir del cual se idealizó una gestión ciudadana carente de burocracia. Incluso Lenin anheló también esa posibilidad. Sin embargo, la industrialización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la racionalización de los procesos de gestión y el impulso de la profesionalización del servicio público, propiciaron el avance del arte hacia los principios científicos de la administración. En este sentido Gran Bretaña es el mejor ejemplo.

De antaño el pueblo británico se ha lisonjeado de ser una nación de hombres prácticos, y ha exaltado que en ello radica su éxito como una comunidad política. Se trata, pues, de una renuencia voluntaria de método que en sí misma se convirtió en su método. En efecto, los ingleses afirman que “su” guía ha sido “salir del paso” (*I'll muddle through*); ello quiere decir que ante un problema determinado, se saldrá del paso a fuerza de dar bandazos<sup>25</sup>. Es en este punto en el que, a través de los tiempos, su éxito persistente les hizo creer que triunfaban no sólo merced a sus cualidades, sino también debido a sus defectos, motivo por el cual por mucho tiempo gustaron de no enmendar su derrotero. Pero este sistema resultó bueno mientras el país fue rico y se permitió muchas faltas y extravíos, pero ese tiempo cambió. En efecto, el pueblo inglés sigue siendo práctico, si bien desde tiempo atrás ha venido sistematizando el ejercicio administrativo a través de principios generales.

Es cierto que la práctica suele avanzar sobre los caminos que luego recorrerá la ciencia, y esto explica por qué los británicos adquirieron su gran experiencia en el ejercicio administrativo princi-

---

## BUEN GOBIERNO

palmente en sus dominios coloniales, más que en la Isla. De aquí que su experiencia sirviera para el desarrollo del talento administrativo bajo condiciones diversas. Hay que añadir el impulso de la revolución industrial con el crecimiento de las ciudades y la movilidad demográfica, que generaron problemas administrativos antes desconocidos, así como el desarrollo de instituciones administrativas que plantean nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados<sup>26</sup>. Todo ello hizo que Gran Bretaña lidiara con problemas no sólo inéditos, sino asimismo en gran escala, toda vez que presentes con una magnitud desconocida. Los problemas de los años de 1920 fueron enfrentados de un modo empírico, pues todavía no se pensaba suficientemente sobre la necesidad de establecer una guía segura al administrador público, como lo hicieron los profesionales de la arquitectura y la física, quienes disponen de un cuerpo de hechos científicamente sistematizados como principios que rigen su ejercicio. Lo mismo puede decirse de los abogados y otros profesionales, cuyas actividades poco científicas antaño, después fueron rigurosamente guiadas por el conocimiento sistematizado. Pero la administración pública siguió anclada en el método de prueba y error porque los problemas administrativos no demandaban soluciones trascendentales, pues, si entonces no correspondía a los cánones de un modelo racional, cuando menos era funcional al esquema de vida británico. El paso de los años pronto traería problemas que la experiencia administrativa acumulada no pudo resolver.

Como la práctica es un hecho en todo tipo de administraciones públicas, su elemento distintivo hay que buscarlo no en el hecho en sí, sino en la forma en que se transmite el saber que le es inherente. Si ese ejercicio de aprendizaje de un funcionario *senior* a un empleado *junior* ocurre *vis a vis* en el despacho de los asuntos, el proceso será exitoso por su carácter tutorial, pero será socialmente restringido, así como muy limitado en el alcance del tiempo. Pero cuando el saber práctico se sistematiza para ser transmitido, entonces el ámbito de aprendizaje se amplía enormemente y puede organizarse como principios no sólo de acción, sino de conocimiento.

Fue hasta finales de la década de 1950, cuando se comenzó a discutir sobre el futuro de la administración pública británica, que se intuyó el eclipse del hombre práctico entendido como la persona que “puede hacer todo y de todo”. El hecho obedeció a su escasez, socialmente hablando, porque cada día fue más difícil encontrar seres humanos de ese talante. Asimismo, el avance de la ciencia y la tecnología, junto con los progresos del conocimiento administrativo, reclamaron no sólo la destreza poseída por ese tipo de personas, sino de todos los seres humanos que se abocaran a las tareas administrativas<sup>27</sup>. En fin, los practicantes tampoco tenían la capacidad de desarrollar nuevos métodos y procedimientos adecuados a los tiempos de entonces, que habían comenzado a demandar personas formadas expresamente para administrar. En la medida en que los conocimientos administrativos se comparten entre los diversos pueblos, es menester una “escuela universal de estudios administrativos” que den cabida a programas de enseñanza donde los jóvenes prospectos del servicio público adquieran la educación adecuada para tal fin. Sin embargo, a pesar de la nitidez con que se presentó la nueva época a favor del desarrollo científico de la administración pública, en Gran Bretaña no había aún suficiente consciencia acerca de dar apoyo sin reservas a los esfuerzos en marcha. Incluso no faltaban practicantes anclados en la idea de la administración pública como un arte, cuando más, pero no una ciencia<sup>28</sup>.

De antaño los funcionarios activos en la administración pública realizan un conjunto de labores peculiares de su oficio, entre las cuales se puede considerar la lectura y escritura de correspondencia, minutas y memorandos, el uso del teléfono y la computadora, la concurrencia a reuniones y entrevistas, así como discusiones informales con sus colegas. Asimismo, buscan la información necesaria, calculan y realizan tareas de evaluación. En esto consiste su diario laborar. Si del mismo modo describiéramos la labor del político, seguramente él mismo procuraría darnos por escrito una interpretación de sus quehaceres, es decir, de su práctica. Esto es precisamente lo que hizo Maquiavelo<sup>29</sup>. Obviamente hay practicantes de la administración pública que han transmitido sus experiencias, aunque esto no es usual ni frecuente, como lo hizo el autor del diálogo del *Exchequer*, datado en 1179, que nos legó un manual de los procedimientos en esa organización. Su método consiste en un diálogo entre el autor, Richard Fitz Nel, arzobispo de Londres, y uno de los barones del *Exchequer*<sup>30</sup>. Obviamente, desde entonces, Gran Bretaña es el líder sobre el temario que brota de los procesos administrativos.

Ese tipo de textos, y otros más que le han seguido, patentizan el gran valor de las obras derivadas del ejercicio de la administración pública, si bien son muy pocos los servidores civiles dedicados a esa labor, entre los que destacan C.H. Sisson y Max Nicholson, pero sobre todo W.H. Moreland y E.N. Gladden. En el hecho mismo de que haya aumentado el número de libros escritos por servidores públicos retirados, algunos convertidos en profesores universitarios de carrera, patentiza el hecho relevante de la innovación de la cultura administrativa británica dentro de moldes similares a los vigentes en los países continentales de Europa, así como en América Latina y los Estados Unidos.

Es evidente que la cultura administrativa separa y distingue a los pueblos; pero también es manifiesto que existe un marco más amplio de cultura administrativa universal que señala las afinidades o equivalencias habidas entre las administraciones de los pueblos, principalmente en los aspectos comunes concebidos en la mente del administrador público, independientemente del país del caso. Por principio, hay que hacer notar que la mentalidad del administrador derivada de su arte es en todo lugar distinta, por ejemplo, al pensamiento del artista plástico, porque se trata de una persona cuyo razonamiento es diverso diametralmente al de otras profesiones. Es importante apuntar que mientras el artista forma arbitrariamente "su" mundo, es decir, que lo modela y lo inventa, el administrador está sujeto a un entorno real que condiciona y determina su

**Es evidente que la cultura administrativa separa y distingue a los pueblos; pero también es manifiesto que existe un marco más amplio de cultura administrativa universal que señala las afinidades o equivalencias habidas entre las administraciones de los pueblos, principalmente en los aspectos comunes concebidos en la mente del administrador público, independientemente del país del caso.**

---

## BUEN GOBIERNO

comportamiento. De hecho, mientras el artista está dotado de una mente singular, el administrador lo está de una mentalidad universal. El administrador público puede desechar algunos elementos de su mundo, pero no muchos, ni aquellos otros que condicionan su labor, porque su ámbito existencial está determinado por el principio de efectividad de sus actividades. Su labor opera en un universo que tiene que observar de una manera integral, habida cuenta del cual, el soslayar elementos fundamentales provocaría una pérdida de calidad de su trabajo. Ello obedece a que en la mentalidad del funcionario siempre está la búsqueda de lo “relevante”, porque es el criterio de relevancia lo que define principalmente la naturaleza de su trabajo<sup>31</sup>. Por ejemplo, el administrador público francés debe observar simultáneamente su relación con el ministro y con el Consejo de Estado, porque el determinante esencial de su trabajo consiste en calcular los efectos posibles de su labor, es decir, procurar la buena marcha de la *policy* por la que aboga, así como por los cambios del gobierno que puedan estarse anunciando. Por su parte, la labor del funcionario británico basada en el criterio de relevancia radica en estar clara y fuertemente comprometido por la determinación de lo que es necesario, esencialmente en términos de tiempo para asistir al ministro cuando navega en las olas cambiantes del proceso parlamentario y el ambiente administrativo.

Gran Bretaña escaló el piso de la práctica cuando la realidad demandó un tratamiento científico de la administración pública, que planteó no sólo el problema de “describir”, sino de “comprender”. Como lo explicó Paul Appleby -que se desempeñó originalmente como servidor público antes de convertirse en hombre de ciencia-, es menester que los hombres prácticos sean autores de manuales y guías, así como de libros de fondo que conviertan sus vivencias en principios teóricos. En efecto, la vivencia de ese autor ocurrió en suelo muy bien conocido por los británicos, la India, donde concluyentemente recomendó que su administración pública se abriera a los conocimientos y avances de la materia mundialmente considerada, toda vez que se fundara una revista donde se plasmara ese progreso y el estado del arte. Pero lo más relevante fue su insistencia sobre la necesidad de comprender la situación administrativa del país estudiado, no sólo por medio de un método descriptivo, sino del método comprensivo, a efecto de lo cual es necesaria la generación de teoría, porque el objeto de la administración pública es el bienestar social dentro de un entorno democrático. La teoría es el vehículo no sólo de ese método de comprensión, sino de su construcción<sup>32</sup>. Su *Informe* sobre la India refleja fielmente la falsedad de la dicotomía entre la práctica y la teoría, pues la primera sólo puede ser “socializada” de un modo sistemático cuando es transmitida, es decir, cuando se puede enseñar. Al efecto es menester convertir la vivencia personal (y social) del protagonista en principios transmisibles con el propósito de que sirvan como guía a otros practicantes, como lo hicieron algunos servidores civiles británicos activos y en retiro a través de libros con proyección teórica.

## EPÍLOGO

Hay un modo estéril que visualiza a la práctica y la teoría en forma antagónica, y que en administración pública ha sido causa de buena parte de su infecundidad científica. Esta antinomia ha motivado una división del trabajo entre “prácticos” y “teóricos” por vías paralelas y aisladas, y cada cual con valores propios, de suyo insulares. Sin embargo, la perspectiva debe ser otros. Pues bien, Harold

Laski, un hombre de pensamiento abstracto, un teórico de la administración pública y la política, estuvo tan ocupado en problemas “prácticos” que no sintió descender de su pedestal académico cuando preparó el prólogo de un pequeño manual sobre el servicio civil.<sup>33</sup> El problema epistemológico axial en administración pública ha sido su “autoconciencia”, es decir, saber de sí misma que es una entidad independiente, una disciplina definida como campo de saber con principios propios.<sup>34</sup> En efecto, si consideramos que una ciencia consiste en la producción de explicaciones sistemáticas basadas en datos empíricos que están unidos lógicamente como patrones regulares,<sup>35</sup> la administración pública tiene ese talante, es una ciencia cuya labor descansa en la exploración de regularidades del mundo administrativo. Por ejemplo, la persistencia de la centralización durante las fases de cambio, incluso revolucionario; y el papel de las crisis como productoras de reformas administrativas diseñadas como un alivio a los problemas existentes.

Hay que recalcar que personas como Appleby, de origen un hombre práctico, produjeron ciencia en la vida académica. Es decir, suscriben que el proceso científico puede ser compatible con la experiencia práctica, que le precede. Pero quizá el mejor ejemplo lo sea un antiguo servidor civil, Arnold Brecht, quien junto con otro autor escribió un texto enteramente práctico sobre el arte y la técnica de la administración de su país.<sup>36</sup> Pasado el tiempo, como Appleby, también se convirtió en académico. Su mutación fue tal, que en su nueva ocupación preparó uno de los libros de teoría política más importantes, de suyo repleto de reflexiones epistemológicas y metodológicas trascendentales.<sup>37</sup>

El paso de la práctica a la teoría supone, por consiguiente, la asunción de un desempeño determinado por la actividad a realizar, del mismo modo como ocurre cuando el camino se recorre al revés.

### Omar Guerrero Orozco

Es Abogado en Administración Pública, Profesor de Carrera y Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde 1977. Fue en la Revista de Administración Pública (1980-1985), y forma parte del Consejo de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigaciones (1999-2003), donde dirige el grupo de investigación en Administración Pública. Fue profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Centro de Estudios de la UNAM (1977-1980). Fue presidente del Comité de la UNAM de la disciplina de la Ciencia Política de 1987 a 1991 y miembro del Consejo de Ciencias Sociales de la UNAM desde 2000. Es autor de 17 libros de texto sobre la administración pública, con una en el campo de la administración pública y la práctica política, así como la exploración de la historia del pensamiento administrativo. Es autor de 23 libros sobre política y el análisis del comportamiento de ocho países latinoamericanos.

**REFERENCIAS**

- <sup>1</sup> Waldo, Dwight (1948) *The Administrative State*. The Ronald Press, New York, USA. P. 27.
- <sup>2</sup> Diehl, Carlos (1919) *Byzance: Grandeur et Décadence*. Flammarion, Éditeur, 1961, Paris, France. PP. 305-307.
- <sup>3</sup> John the Lydian (1965) (circa 554) *On the Magistracies of Roman Constitution*. The Wentworth Press, Sidney, Australia.
- <sup>4</sup> White, Leonard (1926) *Introduction to The Study of Public Administration*. The MacMillan Company, 1967, USA. pp. 2-3.
- <sup>5</sup> Taylor, Henry (1832) *The Statesman*. W. Heffer and sons limited, 1927, Cambridge, England. PP. 3-5, 11 y 47.
- <sup>6</sup> Abubequer de Tortosa asegura que "la experiencia es el espejo del entendimiento". Abubequer de Tortosa (1930) *Lámpara de Príncipes*. Instituto de Valencia de don Juan, dos tomos, tomo I, Madrid, España. PP. 268-270.
- <sup>7</sup> Mill, John Stuart (1861) *Considerations on Representative Government*. The Library of Liberal Arts, 1958, Indianapolis, USA.
- <sup>8</sup> Richard, son of Nigel (1176) *The Course of the Exchequer*. Thomas Nelson and Sons Ltd, 1950, London, England. P. 5.
- <sup>9</sup> Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824) Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, Madrid, España. PP. 158-159.
- <sup>10</sup> Tead, Orway (1951) *The Art of Administration*. McGraw-Hill Book Co., New York, USA. P. 100.
- <sup>11</sup> Jiménez Castro, Wilburg (1963) *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México. P. 34.
- <sup>12</sup> White, Jay (1999) *Taking Language Seriously: the Narrative Foundations of Public Administration*. Georgetown University Press, 2007, Washington, USA. PP. 9-11.
- <sup>13</sup> White, Leonard, *op. cit.*, pp. 13-14.
- <sup>14</sup> Hood, Christopher and Michael Jackson (1991) *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth Publishing, USA. PP. XI-12 y 467-488.
- <sup>15</sup> Buylla, Adolfo y Adolfo Posada (1888) "Estudio preliminar". Holtzendorff, F., *Principios de Política*. Ed. Librería de Fernando Fé, [Versión española con la autorización y concurso del autor, aumentada con notas críticas y un estudio preliminar por Adolfo Buylla y Adolfo Posada], Madrid, España. P. XXXIV.
- <sup>16</sup> Buylla, Adolfo y Adolfo Posada (1888) Holtzendorff, *Principios de Política*. Ed. Librería de Fernando Fé, Madrid, España. PP. XXXV-XXXVI.
- <sup>17</sup> Chapman, Richard and A. Dunsire (1971) *Style in Administration: reading in British Public Administration*. George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, London, England. P. 17.
- <sup>18</sup> Goodsell, Charles (1990) "The Public Administrator as Artisan". *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 6, United States. P. 247.
- <sup>19</sup> Tead, *op. cit.*, pp. 2-3.
- <sup>20</sup> Adams, Brooks (1913) *Theory of Social Revolutions*. The Macmillan Co. New York, USA. PP. 207-208.
- <sup>21</sup> Tead, *op. cit.*, p. 4.
- <sup>22</sup> *Ibid*, pp. 4-5.
- <sup>23</sup> Muñoz Amato, Pedro (1954) *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica, dos tomos, tomo I, México. PP. 93-94.
- <sup>24</sup> Goodsell, *op. cit.*, p. 252.
- <sup>25</sup> Siegfried, André (1950) *L'Âme des peuples*. Hachette, Paris, France. P. 91.
- <sup>26</sup> Merson, F. (1923), "Public Administration: a Science". *The Journal of Public Administration*, vol. I, USA. PP. 220-227.

- 
- <sup>27</sup> Gladden, E.N. (1949) *An Introduction to Public Administration*. Staples Press, London, England. P.P. 158-159.
- <sup>28</sup> *Ibid*, pp. 159-160.
- <sup>29</sup> Dunsire, Andrew (1973) *Administration: The Word and the Science*. Martin Robertson and Co., London, England. P. 76.
- <sup>30</sup> Richard, son of Nigel, *op. cit.*
- <sup>31</sup> Sisson, C.H. (1959) *The Spirit of British Administration*, Faber and Faber LTD. London, England. P.P. 121-122.
- <sup>32</sup> Appleby, Paul (1953) *Public Administration in India: Report of a Survey*. Government of India, New Delhi, India. PP. 65-69.
- <sup>33</sup> Laski, Harold (1945) Foreword. White, L.C., *A Modern Guide to The Civil Service*. University of London Press, London, England. P.P. 3-4.
- <sup>34</sup> Waldo, *op. cit.*
- <sup>35</sup> Nagel, Ernest (1961) *The Structure of Science*. Hackett Publishing Company, 1979, Indianapolis, USA. P. 5.
- <sup>36</sup> Brecht, Arnold y Comstock Glaser (1940) *The Art and Technique of Administration in German Ministries*. Greenwood Press, Publishers, 1971, USA.
- <sup>37</sup> Brecht, Arnold (1959) *Political Theory*. Princeton University Press, 1969, Princeton, USA.

---

## BUEN GOBIERNO

### BIBLIOGRAFÍA

- Abubequer de Tortosa (1930) *Lámpara de Príncipes*. Ed. Instituto de Valencia de don Juan, dos tomos. Madrid, España.
- Adams, Brooks (1913) *Theory of Social Revolutions*. The Macmillan Co., New York, USA.
- Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824) Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, Madrid, España.
- Appleby, Paul (1953) *Public Administration in India: Report of a Survey*, Government of India, New Delhi, India.
- Brecht, Arnold y Comstock Glaser (1940) *The Art and Technique of Administration in German Ministries*. Greenwood Press, Publishers, 1971, USA.
- Brecht, Arnold (1959) *Political Theory*. Princeton University Press, 1969, Princeton, USA.
- Buylla, Adolfo y Adolfo Posada (1888) "Estudio preliminar". Holtzendorff, F., *Principios de Política*. Librería de Fernando Fé, [Versión española con la autorización y concurso del autor, aumentada con notas críticas y un estudio preliminar por Adolfo Buylla y Adolfo Posada], Madrid, España.
- Diehl, Carlos (1919) *Byzance: Grandeur et Décadence*. Flammarion, Éditeur, 1961, París, Francia.
- Chapman, Richard and A. Dunsire (1971) *Style in Administration: reading in British Public Administration*. George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, London, England.
- Dunsire, Andrew (1973) *Administration: the Word and the Science*, Martin Robertson and Co., London, England.
- Gladden, E.N. (1949) *An Introduction to Public Administration*. Staples Press, 1952, London, England.
- Goodsell, Charles (1990) "The Public Administrator as Artisan", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 6, USA.
- Holtzendorff, F., (1888) *Principios de Política*. Ed. Librería de Fernando Fé [Versión española con la autorización y concurso del autor, aumentada con notas críticas y un estudio preliminar por Adolfo Buylla y Adolfo Posada], Madrid, España.
- Hood, Christopher and Michael Jackson (1991) *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth Publishing, USA.
- Hood, Christopher and Michael Jackson (1994) "Key for Locks in Administrative Argument". *Administration & Society*, Vol. 25, num. 4, USA.
- John the Lydian (1965) (circa 554) *On the Magistracies of Roman Constitution*. The Wentworth Press, Sidney, Australia.
- Laski, Harold (1945) Foreword. White, L.C., *A Modern Guide to the Civil Service*. University of London Press, London, England.
- Merson, F. (1923) "Public Administration: a Science". *The Journal of Public Administration*, vol. I, USA.
- Mill, John Stuart (1861) *Considerations on Representative Government*. The Library of Liberal Arts, 1958, Indianapolis, USA.
- Muñoz Amato, Pedro (1954) *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos, México.
- Nagel, Ernest (1961) *The Structure Of Science*. Hackett Publishing Company, 1979. Indianapolis, USA.
- Richard, son of Nigel (1176) *The Course of the Exchequer*. Thomas Nelson and Sons Ltd, 1950, London, England.
- Siegfried, André (1950) *L'Âme Des Peuples*. Hachette, París, France.
- Sisson, C.H. (1959) *The Spirit of British Administration*. Faber and Faber LTD, 1965, London, England.

---

Taylor, Henry (1832) *The Statesman*. W. Heffer and sons limited, 1927, Cambridge, England.  
Tead, Orway (1951) *The Art of Administration*. New York, McGraw-Hill Book Co. New York, USA.  
Waldo, Dwight (1948) *The Administrative State*. The Ronald Press, New York, USA.  
White, Jay (1999) *Taking Language Seriously: the Narrative Foudations of Public Administration*.  
Georgetown University Press, 2007, Washington, USA.  
White, Leonard (1926) *Introduction to The Study of Public Administration*, The MacMillan Company,  
1967. New York, USA.

# Buen Gobierno

Para pensar en la democracia.

**V aniversario**

## Gestión de Metrópolis

¿Existe una política pública de tránsito en el DF?: datos iniciales para su discusión  
David Arellano Gault, Víctor Figueras Zanabria y Walter Lepore

## Buen Gobierno

La práctica en Administración Pública  
Omar Guerrero Orozco

## Gobiernos Locales

La calidad del gobierno y la rendición de cuentas en los estados: una agenda de investigación

Guillermo M. Cejudo  
y Alejandra Ríos Cázares

Descentralización y Desarrollo Regional en Chile: cuatro problemas 'de base'  
Luis Garrido Vergara

## Profesionalización

Reconsiderando el subsistema de ingreso del Servicio Profesional de Carrera en México: apuntes necesarios  
Jorge Gustavo García Castro

## Buen Gobierno

Cincuenta años de estudios sobre el liderazgo presidencial: aportaciones para la consolidación democrática a través de una presidencia estratégica en América Latina

José Luis Méndez