

REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

GUY BRAIBANT

Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bélgica

CIENCIA ADMINISTRATIVA O CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Singular o plural. Es un antiguo debate que renace en forma periódica y que, para mí, está cerrado en definitiva: la "ciencia administrativa" no existe ni existirá jamás.

En efecto, una ciencia se define a la vez por su objeto y por su método; supone una recopilación de doctrinas y un conjunto de técnicas que le son propias y fundamentan su autonomía.

En materia administrativa no hay tal. El único factor de unidad es el objeto. La administración pública constituye un conjunto de funciones, de estructuras y fenómenos, cuya existencia es cierta, si bien, en ocasiones los límites son imprecisos o controvertidos. Este conjunto es el objeto de los estudios científicos que no se basan ni podrán fundamentarse sobre un método común. No se trata, como dicen, de una "ciencia de confrontación", sino de un "cruzamiento de ciencias". No hay

una ciencia administrativa, como tampoco existe una ciencia humana o una ciencia social.

No obstante, es frecuente el uso de la expresión, sobre todo en los títulos de artículos, de libros o de cursos. Pero se trata de comodidad en el lenguaje, lo cual vuelve a crear confusiones. Por ejemplo, se opone el derecho administrativo a la ciencia administrativa; ésta se concibe entonces como el conjunto de enfoques no jurídicos del fenómeno administrativo. Sin duda esta concepción tuvo el mérito, en ciertos países, de liberar el estudio de la administración de la influencia excesiva del derecho. Sin embargo, en el plano de los principios es criticable: parte del postulado de que el derecho es exterior a la ciencia, en tanto que es evidente la existencia de una ciencia del derecho, y aun ciencias jurídicas; se funda sobre la idea de que los enfoques no jurídicos

tienen en sí mismos una unidad científica, en tanto que forman un conglomerado complementario de disciplinas diferentes; en fin, excluye, el derecho, sin razón, del conjunto de ciencias administrativas, si bien, tiene ahí un lugar importante.

La ciencia administrativa en singular, designa también en algunos autores, la "ciencia de la buena administración"; es entonces equivalente a las expresiones anglosajonas "public administration" o "public management". Pero no se trata de una ciencia, en el sentido propio del término; es más bien un conjunto de técnicas y prácticas. También podría significar "arte de administrar", y este arte es, en sí, producto de una pluralidad de disciplinas científicas que no tienen unidad más que para su objeto.

Con este motivo, tal vez por instinto y sin haber procedido a una reflexión epistemológica profunda, a principios del siglo, en 1910, los organizadores del primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas adoptaron el plural y, veinte años después, los fundadores del Instituto Internacional lo conservaron.

De lo pluri- a lo interdisciplinario

Es posible encontrar distintas opiniones sobre el número de disciplinas que constituyen el conjunto de las ciencias administrativas. En lo personal, y sin pretender dar a esta lista un valor universal y definitivo, conservaría siete:

1. El *derecho*: si lo cito en primer término

no es para darle un lugar preeminente; se debe a que por mucho tiempo se le ha considerado en ciertos países como el elemento dominante, si no exclusivo, del enfoque científico de la administración, ya que, a la inversa, hoy día a veces se pasa por alto o se ignora. No merece "ni este exceso de honor ni esta indignidad": la administración no puede reducirse a un conjunto de reglas y de procesos, pero el derecho tiene ahí una función muy importante, evidente para todo profesional y puesto de manifiesto por un teórico como Max Weber.

2. La *ciencia política*: la administración es una parte del sistema político—administrativo o más sencillamente, del Estado. Es importante analizar sus relaciones con su medio político y social; no es posible estudiar con validez asuntos como la alta función pública, los procesos de decisión o el control de la administración, sin recurrir a los especialistas y métodos de la ciencia política.

3. La *sociología*: el análisis de los medios sociales de la función pública, el estudio de las funciones y de los circuitos, el tomar en cuenta lo informal, constituyen ejemplos de temas que son de la competencia de los sociólogos.

4. La *economía*: es indispensable acudir a los economistas para apreciar las intervenciones económicas del Estado, estudiar las empresas públicas y evaluar el peso científico del aparato administrativo en la población activa y en los ingresos nacionales.

5. La *psicología*: es una disciplina necesaria para el enfoque de los comportamientos

respectivos y de las relaciones entre los funcionarios y los administradores.

6. La *lingüística*: existe un lenguaje administrativo que a menudo, de manera voluntaria o involuntaria, resulta difícil de comprender y cuyo análisis permite conocer mejor la administración.

7. La *historia*: con mucha frecuencia esta ciencia se ha descuidado en nuestro campo, tanto por los historiadores como por los especialistas en administración; tiene una importancia capital porque permite captar la importancia actual de las instituciones.

Hoy en día, los representantes de estas disciplinas participan en el estudio de la administración, pero se nota un claro dominio de los juristas y los sociólogos. Empero, en general, su participación ha sido por separado; sucede que un jurista utiliza, en calidad de auxiliares, los recursos de la sociología o de la historia, o bien que un sociólogo o un historiador poseen una cultura jurídica. Pero la ignorancia mutua sigue siendo muy frecuente y desemboca en errores, contrasentidos y a veces, en mentiras.

Por tanto, es indispensable multiplicar los enfoques de las diversas disciplinas, sin otorgar monopolios ni privilegios. También sería conveniente ir más allá, coordinando e integrando estos enfoques o, dicho de otra forma, pasar de las pluridisciplinas a las interdisciplinas. Sin embargo, esto es sumamente difícil y los éxitos son escasos.

De hecho, los especialistas en las diversas

disciplinas no tienen la misma formación, no utilizan los mismos métodos, no hablan el mismo lenguaje. A veces les resulta tan difícil entenderse que habría que dotarlos de un sistema de traducción simultánea. Además, pertenecen a niveles y carreras diferentes, de modo que es difícil reunirlos en un equipo de investigación o hacerlos trabajar en un programa común, bajo la dirección de uno de ellos.

Sin duda, sería un error querer que las interdisciplinas constituyan un principio fundamental de las ciencias administrativas; esto volvería, en el límite, al intento de constituir una ciencia administrativa autónoma, lo cual no me parece posible. Cada disciplina debe estudiar el sistema administrativo con sus métodos propios; pero hay que intentar multiplicar los estudios interdisciplinarios sobre problemas específicos de casos concretos, que enriquecerán los enfoques parciales y contribuirán a establecer una visión global de este sistema.

Administraciones, organizaciones, empresas

El conjunto de las ciencias administrativas se define por la comunidad de su objeto, pero hay que ponerse de acuerdo respecto a la definición de éste.

Para mí, se trata únicamente de la administración pública. A veces se ha sostenido que todas las grandes organizaciones, públicas o privadas, ya se trate de partidos, sindicatos, empresas, organismos públicos, etc., han estado sometidas a las mismas leyes y deberían ser

objeto de estudios comunes. Esto es verdad hasta cierto punto. Es exacto que las funciones internas, los procesos decisorios, las redes de información se asemejan a veces, y puede resultar útil comparar sus modalidades. Sin embargo estas modalidades son en esencia diferentes por la diversidad de las finalidades. Un partido, una empresa, un servicio público, no pueden organizarse y funcionar de la misma manera porque persiguen fines básicamente diferentes; los fundamentos y los criterios de su acción no tienen nada en común y no pueden inducir normas idénticas. Por esto, en la práctica, las reglas jurídicas, la situación de los agentes y de los bienes, la articulación de los poderes, difieren, aun si se constata cierta aproximación parcial o coyuntural. Para no tomar más que un ejemplo, el problema de la participación se plantea en términos particulares en las administraciones públicas.

Un problema más delicado se presenta con la existencia y el desarrollo de las empresas públicas. ¿Se requiere agrupar su estudio con el de las administraciones públicas? Sin duda, ciertas características son comunes a todas las empresas; pero me parece que compete a las ciencias administrativas abarcar el conjunto del sector público, incluidas sus empresas.

Es cierto, por lo demás, que estas ciencias deben aplicarse igualmente a las administraciones internacionales, que cada vez son más importantes y tienen su especificidad. Por el contrario, no deben invadir los sectores contiguos, pero distintos, como lo político, lo judicial y lo militar, salvo en la medida en que estos sectores estén administrados en sí.

Investigación "sobre" e investigación "para" la administración

Estos enfoques de la investigación no son opuestos, sino complementarios. Algunos se interesan, sobre todo, por la observación científica del fenómeno administrativo, tomado como un objeto de estudio y con el mismo interés que despertarían las sociedades primitivas o de los insectos. Se trata pues de la investigación puramente académica, de carácter fundamental. Otros tienen una concepción más utilitaria; desean estudiar para mejorar, analizar para reformar y tienen en perspectiva el perfeccionamiento de la administración y no sólo profundizar en los conocimientos y las teorías.

Los dos enfoques están, en realidad, pocas veces separados. La investigación fundamental, por estar basada en hechos exactos y en reflexiones cabales, proporciona un material precioso al reformador. Asimismo, la investigación aplicada enriquece las teorías. Con frecuencia una y otra están inextricablemente unidas.

En cambio, hay que distinguir con todo cuidado la investigación científica y los estudios a los cuales recurren las administraciones en forma cotidiana, o que se piden a los expertos. El funcionario o el consultor que prepara un texto o propone una reforma no es más investigador que el ingeniero que diseña los planos de un puente. Cada vez es más frecuente que las administraciones formen sus propias estructuras de investigación. En términos generales redactan u ordenan los estudios.

Ya sea fundamental o aplicada, desinteresada o con un fin premeditado, la investigación administrativa debe ser objetiva, pero no puede ser neutra. Esto significa que los hechos deben verificarse sin que la pasión, la toma de partido o los prejuicios los deformen. Pero su análisis está naturalmente marcado por las opiniones, las tendencias, las alternativas más o menos explícitas del investigador o del equipo.

Es inevitable y afortunado, porque es ocasión de debates generadores de progreso. De ahí se infiere que pueda resultar útil confiar el mismo estudio a varios equipos, lo cual no excluye, es obvio, la necesidad de un mínimo de programación y coordinación.

Por último, la investigación administrativa ejerce una influencia sobre su objeto, por el juego de los interrogatorios y los cuestionarios, así como por las conclusiones críticas o constructivas a las cuales se llega. Así se desarrolla una "investigación—acción" que exige la comprensión, por parte de los administradores, y cierto sentido de responsabilidad en los investigadores.

Administradores e investigadores

Este es un primer aspecto del asunto capital de las relaciones entre los administradores y los investigadores, que podrán ser competitivas, conflictivas o de cooperación.

Las ciencias administrativas se verían menoscabadas si la administración pretendiese tener el monopolio o si, a la inversa, se le negara su concurso. En efecto, ella ostenta las princi-

pales fuentes de información e importantes medios de financiamiento. La investigación administrativa no puede prescindir de los expedientes, documentos, archivos de la administración ni de la experiencia de los funcionarios. Sufre las consecuencias del secreto y se beneficia de la transparencia. Si la administración fuera, como diríamos del ejército, la "gran muda", los investigadores no sabrían gran cosa. También necesitan dinero de las colectividades públicas, en forma de empleos, de subvenciones o de contratos.

Por consiguiente, la administración, como todas las organizaciones, no gusta de ser criticada en la plaza pública. Tiende a negar a los investigadores que le desagradan, la información y los medios que éstos precisan.

Además se esfuerza por controlar y, en última instancia, impedir, la publicación de los resultados de su trabajos, lo que no hace más que desalentarlos y tornar estéril la investigación. O, aún más, dicta los resultados que desea, provocando así una "investigación—coartada" destinada a justificar las medidas que ya se tomaron.

Incluso cuando hacen gala de buena voluntad, los funcionarios no siempre saben emplear y facilitar las investigaciones. Imponen plazos demasiado cortos para que una reforma durante mucho tiempo detenida de pronto se convierta en urgente, sólo para que poco después deje de serlo. Los ritmos de la administración y de la investigación son diferentes y los apremios originan tensiones y malentendidos. Por otra parte, algunas veces los problemas se plantean mal; y, además, con frecuen-

cia los resultados nunca son utilizados.

Para reducir estos conflictos y favorecer la cooperación pueden emplearse dos medios: primero, la formación para enterar a los administradores del interés y el buen uso de la investigación y a los investigadores de las condiciones de eficacia de sus trabajos; y segundo, la creación de instituciones donde unos y otros puedan reunirse, dialogar, informarse mutuamente, trabajar juntos; esta es una de las funciones esenciales del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de sus secciones nacionales.

Investigación nacional, comparada e internacional

La investigación administrativa continúa ejerciéndose, en lo esencial, en el marco de las naciones, por parte de equipos locales que trabajan sobre temas o campos nacionales. Esto es normal, en la medida que el Estado—nación sigue siendo el marco principal de las actividades administrativas. No obstante, cabe notar que las tendencias actuales a la regionalización acarrearán un desarrollo de la investigación a nivel infranacional, como en el caso de los Estados federales; asistimos a un incremento relativo y absoluto de los trabajos sobre administración regional y de comparación entre las diferentes regiones.

Todavía más significativo es la aparición y el crecimiento de la investigación comparada e internacional. Desde los inicios del siglo XX, sobre todo con los primeros congresos internacionales de ciencias administrativas y la

creación del IISA, la investigación traspuso las fronteras. Los administradores e investigadores se interesan cada vez más en las administraciones e investigaciones de los demás países. Así nació la disciplina de la administración comparada, cuya importancia se acrecienta en la actualidad debido a tres motivos principales: el progreso de las comunicaciones, que favorecen las reuniones y las encuestas en el campo; las más estrechas relaciones entre las administraciones nacionales, que dejaron de ser el monopolio de los ministerios de relaciones exteriores; y el desarrollo de las administraciones internacionales, que hacen a la vez más fácil y necesario del conocimiento de los demás.

La investigación comparada, apasionante y fecunda encierra peligros contra los cuales hay que prevenirse. El investigador puede cometer contrasentidos en el país donde tiene escaso conocimiento de la lengua, la historia, la cultura, la situación económica, social y política. El administrador, quien toma las decisiones, y el reformador, pueden verse tentados a introducir instituciones que han pasado la prueba en sus países de origen, pero tal vez están mal adaptadas al país receptor, y su éxito está condicionado por las tradiciones históricas y los valores culturales. Las adaptaciones insuficientes y superficiales tienen parte de la responsabilidad en el fenómeno negativo del mimetismo administrativo; pueden ir al encuentro del "desarrollo endógeno" de las administraciones nacionales. Sin embargo, no es una razón para renunciar a esta disciplina, sino por el contrario, para reforzarla. La inves-

tigación comparada, bien conducida, permite conocer y comprender mejor la propia administración y enriquecerla con las experiencias de otros países, adaptándolas a las condiciones nacionales.

En lo posible, esta investigación debe internacionalizarse para triunfar. En este campo, no hay nada más fructífero que la constitución de equipos internacionales de investigación. Pero esto no es fácil. Conocemos algunos ejemplos de éxito, en los cuales los investigadores de un pequeño número de países, similares o muy diferentes, trabajaron jun-

tos durante algunos meses o años sobre un programa definido en común. Los obstáculos para el éxito de tales experiencias se refieren a las dificultades del idioma, a las diferentes formaciones y a los problemas de comunicación. Para superar estos obstáculos se requiere un responsable eficiente, un equipo reducido y reuniones frecuentes.

El carácter internacional es igual de necesario y difícil que el aspecto interdisciplinario; sin duda, hoy día sería prematuro, querer combinar ambos, pero ciertamente es un camino para el futuro.