

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 40, 1979

UN COMENTARIO A “LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”¹

Herbert Simon

El Sr. Dahl ha hecho surgir tres temas fundamentales, en su incisivo análisis de los problemas relacionados con la creación de una ciencia de la administración pública.² Tal y como demuestra claramente, “ninguna ciencia de la administración pública es posible a menos que: 1. se aclare el lugar que han de ocupar los valores normativos; 2. sea mejor entendida la naturaleza del hombre en el área de la administración pública y sea más predecible su conducta; y 3. haya un cuerpo de estudio comparativo del que sea posible descubrir principios y generalizaciones que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares”.³ Estamos de acuerdo esencialmente con las tres proposiciones, pero me parece que es necesaria alguna salvedad y un replanteamiento acerca de la discusión del Sr. Dahl sobre las dos primeras.

El lugar de los valores normativos

Como punto inicial de su análisis, el Sr. Dahl toma una posición positivista acerca de que las proposiciones sobre valores no son demostrables por el método científico. También señala, si bien menos claramente, un corolario que deriva directamente de esta posición, que las recomendaciones de política pública (por ejemplo con respecto a la delegación de poder legislativo o la organización de la adjudicación administrativa) no pueden ser nunca puramente científicas: o, poniendo el asunto al revés, que las proposiciones científicas por sí mismas no pueden

¹ El artículo apareció originalmente en *Public Administration Review*, Vol. 1-2, 1947. Traducción para el INAP de Pedro Corsi.

² Robert Dahl, “The science of public administration: Three problems”, *Public Administration Review*, Vol. VII, No. 1-11, 1947.

³ *Ibid.*, p. 11.

llevar a recomendaciones sobre política pública. A mí me parece que la discusión de este asunto en su totalidad se aclararía si se reconociera que esta limitación no es una característica de las ciencias sociales para distinguirlas de las naturales, sino más bien una característica de las ciencias aplicadas para distinguirlas de las ciencias «puras».

Un ingeniero, enfrentado al problema del diseño de un aeroplano, por ejemplo, puede obtener de la ciencia las características de velocidad, maniobrabilidad, alcance y otros similares, que poseerá el avión que ha diseñado (si los problemas científicos en esta área han sido satisfactoriamente resueltos). Sin embargo, esto no resuelve el problema del diseño. Además de un conocimiento de las leyes de la aerodinámica (y de las leyes de la fisiología en relación a los pilotos). El ingeniero debe estar dispuesto a asignar pesos relativos distintos a estas características operativas diferentes para resolver su problema de diseño; debe decidir qué cualidades desea para su aeroplano. Esta no es una cuestión científica de valores. Por supuesto, la cuestión de valores puede ser analizada aún más, preguntando a qué se destinará el avión y evaluando la importancia de las distintas características de operación, en términos de ese objetivo; pero esto deja aún la pregunta de *por qué* debe construirse un avión con esa finalidad. No importando cuánto se prolongue la cadena de razonamiento fines-medios, siempre quedará al final un elemento de valor reducible, pero no extingible.

La característica diferencial básica entre el científico *puro*, es que aquél está interesado en descubrir y verificar proposiciones empíricas correctas en una área del conocimiento humano, mientras que éste está interesado en tomar decisiones basadas en parte (pero no exclusivamente) en conocimientos científicos. El científico aplicado⁴ no tiene la misma libertad que el científico puro en restringir el rango de fenómenos a los que desea tratar. El físico, más no el diseñador de aviones, puede construir una teoría de la aerodinámica sin preocuparse por la fisiología de los pilotos o el costo del consumo de combustible. El científico aplicado debe tratar con *todos* los fenómenos que son relevantes en el conjunto particular de valores presentes en su problema; debe tener no sólo un sistema de proposiciones correctas, sino también un sistema completo.

Cuando el Sr. Dahl critica aquellos teóricos de la administración que se interesan tan sólo en el criterio de eficiencia, su crítica es válida y significativa sólo en la medida en que esos teóricos se consideren a sí mismos científicos aplicados, en vez de puros. En ciencia pura es

⁴ Podríamos evitar confusiones semánticas llamándole “diseñador”, puesto que su trabajo no es científico por cuanto encierra el análisis, selección y ponderación de valores; mantendremos el término menos radical.

una iniciativa perfectamente legítima investigar las condiciones bajo las cuales una organización trabajará más o menos eficientemente; no es legítimo para un científico aplicado el argumentar que una forma organizacional debe de ser adoptada porque es más eficiente que otras.⁵

Como solución suya a la cuestión de valores en la ciencia administrativa, el Sr. Dahl propone dos alternativas; que establezcamos una hipótesis básica o que enunciemos los fines honestamente. Observa correctamente que si adopta la segunda alternativa, las proposiciones de la ciencia administrativa no pueden ser universales, sino que varían con los valores seleccionados. Interpretadas correctamente, las alternativas del Sr. Dahl corresponden a una ciencia de la administración pura o aplicada, respectivamente.

Una ciencia pura de la administración intentaría responder a preguntas tales como: ¿"Qué factores determinan el grado de eficiencia logrado en una organización"?⁶ ¿Bajo qué circunstancias será segura la responsabilidad pública en una agencia gubernamental»? Las respuestas a estas preguntas no dependen del sistema de valores de quien pregunta. Una ciencia aplicada de la administración intentaría usar el sistema de proposiciones empíricas establecidas por la ciencia pura, para lograr la realización de cualquier sistema (completo) de valores.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMPORTAMIENTO HUMANO

Las confusiones que el Sr. Dahl discute en la primera parte de su ensayo, han preocupado a un gran número de estudiosos en el campo de la administración pública y los han llevado, en los cinco últimos años, a cuestionar seriamente los fundamentos de la teoría *aceptada*. Pero desarrollos recientes (podemos someter como evidencia de esto, el libro de texto de Fritz Morstein),⁷ indican que se está buscando la respuesta en dos direcciones casi diametralmente opuestas, direcciones que corresponden a las dos alternativas del Sr. Dahl antes discutidas.

⁵ Puede ser argumentado, entre paréntesis, que parte del ataque del Sr. Dahl al criterio de eficiencia como un verdadero criterio de valor en la ciencia aplicada de la administración, puede ser repelido con una definición suficientemente amplia de eficiencia que eluda la terminología fines-medios y los problemas relacionados. En otras palabras, al desarrollar una ciencia aplicada de la administración, podemos admitir otros valores además del criterio de eficiencia o ampliar el criterio de eficiencia para abarcar al menos algunos de los otros valores. Este punto, desarrollado en un libro del autor próximo a aparecer, *Administrative Behavior*, hace surgir temas más allá del alcance de esta nota.

⁶ Cuando la cuestión se plantea de esta manera, puede verse que una ciencia pura de la administración no involucra ningún "culto a la eficiencia", como el Sr. Dahl sugiere.

⁷ *Elements of public administration*, Prentice-Hall, Inc, 1946, 637 pp.

Un grupo de estudiosos de la administración pública han señalado: «Déjennos convertirnos, francamente, en científicos aplicados. Si vamos a serlo, debemos ocuparnos de los valores, y debemos ampliar nuestros intereses para abarcar todos los valores relacionados con cualquier cuestión de organización administrativa. Cómo que la eficiencia es sólo uno de ellos, no podemos interesarnos sólo en la eficiencia. Debemos de cubrir la totalidad del campo de la política pública».⁸

Por este camino, la administración pública rechaza su obsesión por un rango limitado de valores, reestablece su derecho de considerar la aplicación de su conocimiento a problemas de política pública y pierde su identidad como un campo separado de la ciencia política o, incluso de la ciencia social. Puesto que si la administración pública ha de ser una ciencia aplicada, no puede reconocer fronteras que fueron establecidas con motivos de especialización académica y que limitan el sistema de valores en el cual ella puede interesarse. No puede ignorar la teoría de la soberanía o la de la representación, meramente porque éstas no son consideradas tradicionalmente cuestiones de administración pública, de la misma forma que el diseñador de aviones puede ignorar la fisiología del piloto simplemente porque ésta no es tradicionalmente una cuestión de aerodinámica.

Pero esta ciencia aplicada de la administración pública no puede detenerse cuando ha absorbido la totalidad de la ciencia política; debe intentar absorber también la economía y la sociología. Estas implicaciones son ya claramente evidentes en la colaboración de Havek y Finer en los análisis de Wooton, en la segunda parte de *Los hombres que gobiernan* de Leighton y que fueron antes enunciados en los dos primeros ensayos de Merriam en *El rol de la Política en el cambio social*.

Plantear estas implicaciones no es criticar el desarrollo que está sucediendo. Es claro, sin embargo, que no puede haber una ciencia aplicada de la administración pública de la misma forma que no puede haber una ciencia aplicada de la aerodinámica. El objetivo verdadero de este grupo particular de revolucionarios sería más claro si se describieran a sí mismos (algunos de ellos ya lo hacen) como estando interesados en

⁸ A menos, por supuesto, que estemos dispuestos a aceptar la sorprendente primera delimitación de la administración pública del Sr. Dahl: "los problemas básicos de la administración pública como disciplina y ciencia en potencia, son más amplios que los problemas de la mera *administración*. Las preocupaciones necesariamente más amplias de un estudio de administración pública, en contraste con la administración *privada* inevitablemente enreda los problemas de la administración pública en los lazos de las consideraciones éticas". Esta definición de ámbito, ciertamente corresponde a lo que hemos venido describiendo como una ciencia aplicada, pero, con la misma certidumbre, no corresponde con la definición que da más tarde el Sr. Dahl de una ciencia pura cuyo interés sería "el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales".

el campo de “política pública”, mejor aún, si revivieran los términos más antiguos y más respetables de “economía social”. El término “ingeniería social”, mientras que subraya claramente el carácter aplicado del empeño, lleva con mucho la mancha de un enfoque mecanicista.

Dejando a los científicos sociales aplicados, quienes han encontrado el campo de la administración pública muy estrecho para sus intereses y necesidades, encontramos un segundo grupo de rebeldes, un grupo del que me cuento como miembro, que desea crear una ciencia pura del comportamiento humano en la organización —en particular, de las organizaciones gubernamentales—, quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional proponen edificar una teoría más sólida sobre cimientos de la psicología social. Este grupo no tiene, o no debería tener, ninguna ilusión de estar dictando reglas en política. En cuanto al valor práctico de su trabajo, éste se encuentra solamente en el uso que sus proposiciones puedan encontrar, en conjunción con aquéllos de otras ciencias sociales puras, en las manos de quienes he dado en llamar «economistas políticos».

Si mi análisis es correcto, no parece haber ninguna razón por la que estos dos desarrollos en el campo de la administración pública no deban proceder lado a lado, juntos, puesto que no se contradicen y no hay conflicto. Pero quienes trabajan en este campo deben tener claro en su mente, en cualquier momento, en qué área se proponen trabajar. Es más, esta bifurcación del campo de la administración pública, y la unión de los segmentos con los aspectos puros y aplicados, respectivamente, de las otras ciencias sociales, pondrán de relieve de la manera más cruda las inadecuaciones que existen en el entrenamiento actual para la investigación en administración pública. Para quien se propone trabajar en el área aplicada, se le condena a una especialización estrecha en algún área de la ciencia política, economía y sociología, a un retorno al significado original de economía política. Para el hombre que desea explorar la ciencia pura de la administración, le dictará al menos un fundamento cuidadoso en psicología social.

No podemos aceptar la respuesta reconfortante del Sr. Dahl en el sentido de que es innecesario para el estudioso de la administración pública convertirse en psicólogo y que meramente «debe ser capaz de usar las investigaciones del psiquiatra y del sociólogo». La noción de conjuntar varias especialidades para el estudio de un mismo problema, dando a los especialistas escritorios en la misma oficina, o membresía en el mismo comité, pidiéndoles que «cooperen», puede ser un método viable para resolver ciertos problemas de la ciencia aplicada (aunque incluso en esto no ha sido más que moderadamente exitoso). Ciertamente no es un método efectivo de llevar a cabo la investigación original en las fronteras de la ciencia pura. La única síntesis de especialidades realmente

satisfactoria se lleva a cabo en el intrincado mecanismo de un cerebro humano individual.

La administración pública, en sus aspectos «puros», no puede ser concebida como un campo puramente pasivo que acepta las conclusiones de los psiquiatras y psicólogos acerca de «la naturaleza humana» y luego aplica estas conclusiones al área del comportamiento en la organización. La administración es en sí misma un área importante del comportamiento humano y social, y la investigación en administración es investigación en psicología y sociología, capaz de aportar, como de aceptar, nuevos conocimientos en estos campos. El investigador en administración debe considerarse a sí mismo, no meramente como una persona cuyo trabajo está relacionado con la psicología social, sino como una persona que es un psicólogo social concentrándose en un área especial del comportamiento humano. Su entrenamiento debe de ser guiado de esta forma.

De manera comparable, el científico político, el economista o el sociólogo, desea hacer un trabajo de primera en el área que he designado como «economía política», debe de ser más que un *amateur* inteligente (otro nombre para él sería diletante) en los campos de la ciencia social que están fuera de su especialidad particular.