

JUAN IGNACIO JIMÉNEZ NIETO: *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la luz del Análisis Sistemico.*

Editorial Tecnos, Madrid, 1975.

Jiménez Nieto es un autor conocido de los lectores de *Documentación Administrativa*, por cuanto alguna vez ha colaborado en sus páginas, y, en general, de quienes se interesan por los temas político-administrativos: aún está reciente la aparición de su libro *Política y Administración*, publicado también por la Editorial Tecnos. Jiménez Nieto es un profesor español, a la vez experto en Administración, que

desde hace años profesa y trabaja en Latinoamérica.

El libro que hoy nos ocupa tiene, según confesión de su autor, dos objetivos básicos: el primero de ellos, académico, consiste en «reclamar para la Ciencia Administrativa el lugar que aún no ha encontrado»; el segundo, pragmático, «apoyar en él un programa de reforma de la Administración Pública». Merece la pena dedicar unos momentos a comentar ambos propósitos.

La Ciencia Administrativa no tiene todavía, efectivamente, una fisonomía suficientemente definida en el mundo académico; incluso, para ser más exactos, no la tiene en el mundo universitario anglosajón o

sujeto a su zona de influencia. Porque la Universidad no-anglosajona desconoce en la práctica tal Ciencia. En los Estados Unidos y en su *hinterland* intelectual se estudia, en efecto, Ciencia Administrativa, pero con enfoques para todos los gustos, que a veces carecen de todo parecido entre sí. Es evidente que esta situación no favorece el *status* académico de la disciplina, hasta el punto de que para muchos no se trata propiamente de una disciplina, de una «ciencia», sino más bien de un *campo*, en el que confluyen distintas disciplinas para su conocimiento y tratamiento. No es de extrañar, por tanto, que los cultivadores de esta parcela del saber (sea cual fuere su naturaleza) se esfuercen en dotarla del prestigio inherente a un *status* académico científico. Lo que implica un objeto material específico, una metodología propia, una autonomía suficiente, y un lugar propio en los planes de estudio universitarios. La Ciencia de la Administración, o, de manera más anglosajona, la Ciencia Administrativa, se encuentra actualmente en esta tesitura de autoafirmación y proclamación de su especificidad.

El segundo propósito del libro, se nos dice, es fundamentar la reforma de la Administración Pública. Curiosamente, hay aquí dos saltos importantes. En primer lugar, el que va de la Ciencia a la técnica. El autor no quiere limitarse a la construcción de un campo o territorio de conocimiento específico, sino que reclama el correlato (necesario) de Ciencia aplicada, o técnica adecuada para *mejorar* —o, de manera más neutra, reformar— la Administración. Hay aquí, pues,

una actitud muy definida, la que podríamos llamar de instrumentalidad de la ciencia: se rechaza «el arte por el arte», esto es, que la Ciencia se agote como tal en el conocimiento, y se afirma por el contrario que el conocimiento sirve para actuar sobre la realidad. Lo que implica dar entrada a la noción de *deber ser*, a los valores, en el mundo científico; y darles entrada, por supuesto, no como objetos de conocimiento (los valores que existen), sino como objeto de valor (los valores que valen). Jiménez Nieto cree que es necesario reformar la administración: pero lo cree no como administrador o como ciudadano, sino como *científico*. Obviamente, no es este el momento de entrar a discutir el viejo tema de la ciencia *free value*; pero sí parece necesario destacar que el autor del libro que se comenta es partidario de una ciencia comprometida en la reforma-mejora de la realidad que estudia. Y habrá que ver en su momento, cuando publique las obras que al respecto promete, qué valores son los que afirma como válidos para fundamentar ese *deber ser* administrativo hacia el que quiera dirigir las reformas que cree necesarias.

El segundo salto a que más arriba se aludía es el que limita y concreta el tema de la Administración a la Administración Pública. No se trata, pues, de una ciencia genérica de la actividad de administrar y de sus estructuras y mecanismos institucionales: lo que hay como telón de fondo del escenario es, precisamente, la Administración Pública, es decir, un muy concreto campo de dicha actividad, estruc-

turas y mecanismos institucionales. Esto parece implicar conceptualmente una diferenciación de dos campos, el público y el privado, prestando al primero el grueso de la atención. Tampoco hay por qué discutir aquí este enfoque, pero sí destacar que se produce. Con lo que el libro resulta, desde este punto de vista, menos «anglosajón» de lo que a primera vista pudiera parecer.

El libro consta de tres partes bien diferenciadas. La primera de ellas, dedicada a exponer lo que se llama «el Sistema Administrativo», es una aplicación de la Teoría General de los Sistemas a la Administración. La segunda parte, titulada «la Institución Administrativa», elabora una especie de tipo ideal (en el sentido weberiano) de lo que es una Administración, percibida desde la Teoría de Sistema. Por fin, la tercera parte se dedica al análisis de los sistemas operativos de la institución administrativa. En su conjunto, el libro constituye un intento altamente estimable de «fundar» en la literatura en castellano la Ciencia de la Administración. Estimable, porque supone una recepción de cierta literatura que hasta la fecha no puede decirse seriamente que haya llegado de verdad hasta nosotros; se trata, sobre todo, de literatura anglosajona, concretamente norteamericana, poco conocida incluso en el ámbito de quienes se ocupan de la Administración en nuestro país, probablemente por la orientación predominantemente jurídica que tienen aquí tales estudios. Pues bien, el sólo hecho de tal recepción parece ya muy positivo.

El autor, sin embargo, parece preocuparse más de la *Ciencia* que de la *Administración*. El libro, en efecto, comienza con una serie de proposiciones acerca de que los sistemas teóricos tienen vida propia e independiente de la realidad que intentan interpretar; sin entrar ahora a discutir tal cosa, lo cierto es que todo el trabajo parece cuidadosamente fiel a ese planteamiento, generando una construcción que pretende, en efecto, «vida propia» e «independiente» de la realidad a estudiar. Pero podría pensarse que el esfuerzo de todo estudioso (de todo científico, si se quiere) va dirigido básicamente a entender algo, esto es, a describir y, si puede, a explicar una determinada realidad, aquella a la que dirige su atención.

En ese sentido, el conocimiento —la Ciencia— responde o trata de responder a las preguntas que el hombre se hace respecto a lo que le rodea, justamente en la medida en que ese derredor es hermético, ambiguo y difícilmente inteligible. La Ciencia, desde este punto de vista, es una herramienta para la comprensión del mundo (y naturalmente, no es necesario recordarlo, para la transformación del mundo cuando se pone —que se pone siempre, lo aparente o no— al servicio de determinados valores). Dada la perspectiva del autor, su trabajo parece muchas veces demasiado «académico», en el mal sentido del término, esto es, preocupado básicamente por el *status* de la propia disciplina y por su autonomía. Véase el peculiar tratamiento y el énfasis que se pone en los temas de la interdisciplinariedad y el sincretismo.

Por otro lado, en el libro se hace una construcción típico-ideal de lo que se llama la institución administrativa. Ya con el más famoso tipo ideal (el de la organización burocrática weberiana) sucedió que se prestaba a malentendidos, en el sentido de pensar que esa era «la buena» forma de organización, recomendada no se sabía muy bien si por la Historia o por el propio Weber. Pues bien, aunque el autor repite honestamente que el tipo es «construido» —en el sentido técnico correcto de lo que es un tipo ideal en ciencias sociales—, en la práctica, cuando describe las características y el funcionamiento del sistema administrativo, lo que parece estar describiendo es el sistema administrativo *deseable*. Hay que reconocer que en el campo de la llamada Ciencia de la Administración es más difícil separar el ser del deber ser que en otros estudios y reflexiones: la diferencia entre entender algo e imaginar cómo mejorarlo parece que está mucho menos marcada que en otros campos. Pero no parece que el autor se plantee claramente el problema.

Una de las características básicas de la obra es el recurso del autor a la Teoría de los Sistemas, que si es plenamente legítimo parece, sin embargo, poco práctico. La Teoría de los Sistemas tiene siempre, en ciencias sociales, un aspecto suculento para el descubridor de turno, pero luego sirve poco más que como un lejano marco de referencia. Al menos hasta el momento se ha revelado muy difícil la utilización de dicha teoría para investigar la realidad, en el sentido de que los avances prácticos en

el conocimiento de las realidades sociales estudiadas no parecen deber mucho a la teoría en cuestión. No es cosa de citar aquí libros importantes que se presentaron como muy prometedores en el momento de su aparición, y que luego han sido incapaces de ir más allá de los —brillantes— planteamientos generales. Sin duda, en cualquier obra de Teoría de la Administración debe tener cabida un planteamiento sistémico como instrumento complementario con el que acudir a explicar la articulación de la organización o institución de que se trate con el conjunto de la sociedad en la que se inserta, o con el que hacer aflorar la unidad del aparato administrativo que se trata de estudiar. Pero es de temer que poco más. Salvo, claro está, que se trate de decir que determinados aparatos, para funcionar bien, *deben* funcionar como sistemas. Pero esa es ya otra cuestión.

En términos generales, aplicar la teoría de los sistemas a los sistemas sociales, o al subsistema político, parece que permite obtener resultados estimables, aunque discutibles. La aplicación de dicha teoría a estructuras institucionales administrativas, en cambio, parece un empeño excesivamente formal, abstracto y, si se quiere, filosófico. Y si a eso se añade la posición sincretista defendida en el libro, todo parece indicar que tal planteamiento encontrará dificultades ciertas para ir más allá de los diseños y «modelos» muy generales y abstractos, quedándose en el nivel de lo que suele llamarse —peyorativamente— «Gran Teoría».

No obstante todo lo dicho, si el

presente comentario ha de hacerse desde el marco de la vida intelectual española, y especialmente desde la literatura disponible en materia de administración y organización, es preciso insistir en que el libro de Jiménez Nieto constituye una aportación importante y valiosa, en especial porque «desparroquializa» considerablemente el horizonte al aportar corrientes de pensamiento poco asimiladas en nuestro medio, y al aportarlas con una evidente reconstrucción personal: el libro no se limita, ni mucho menos, a ser una especie de *survey* de lo que por ahí se lleva, sino que es un producto elaborado a través de una honda reflexión. Otra cosa, por supuesto, es que la dirección intelectual emprendida por el autor para «fundar» la Ciencia Administrativa parezca o no la más fecunda y apropiada; y otra cosa también es que la línea ideológica implícita en el trabajo (que, simplificando mucho, podría calificarse de «parsoniana») parezca excesivamente ambigua, al tomar como dadas multitud de cuestiones que necesariamente hay que plantearse ante cualquier Administración, y sobre todo ante cualquier Administración Pública.

En todo caso, la lectura de la obra de Jiménez Nieto es sumamente estimulante, y debiera dar lugar a discusiones y polémicas, especialmente en un medio en el que el tratamiento habitual de los temas administrativos está tan distante del emprendido por el autor.

Aunque en estas líneas se ha repetido que la consideración sistémica de la Administración es, seguramente, una teoría más limitada de lo que parece a primera vista, en el sentido de que su utilidad heurística y explicativa está por demostrar, en especial para la indagación de problemas no estrictamente generales, parece, sin embargo, un contrapunto adecuado para la concepción jurídica de la Administración, que es la dominante intelectualmente entre nosotros. Aunque flaco servicio se haría al entendimiento de los fenómenos administrativos si se quisiera oponer «lo sistémico» a «lo jurídico»: uno y otro enfoques no son sino eso, enfoques particulares de los temas a estudiar; y su riesgo es la tentación de imperialismo del propio enfoque, que puede llevar a un jurista a hablar displicentemente de los «aspectos no jurídicos» como de algo residual y de escaso relieve en la Administración, y a Jiménez Nieto de una *Teoría General* —nada menos— de la Administración, construida casi exclusivamente desde el llamado Análisis Sistémico. Pero aunque tal Teoría pueda pensarse que es demasiado general (por abstracta), y excesivamente limitada por la unilateralidad de su punto de vista, constituye sin duda un respetable esfuerzo por entender y explicar la Administración.

MIGUEL BELTRÁN

