

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION EN ESPAÑA

Por BLANCA OLIAS DE LIMA

*Sumario:* 1. Surgimiento de la Ciencia de la Administración en España.—2. Panorama actual de los estudios administrativos.—3. Principales aproximaciones a la Administración pública: a) La corriente organizativa o predominantemente sociológica. b) La corriente institucional o predominantemente política.—4. Teoría y metodología.

Cuando se constata el volumen de publicaciones, la proliferación de estudios, cursos monográficos y profesionales dedicados a la Ciencia de la Administración en España no parece conveniente enzarzarse en una de esas interminables discusiones escolásticas sobre la naturaleza de la llamada Ciencia de la Administración. Aunque este género de discursos ha contribuido históricamente a perfilar los límites y los objetivos de las disciplinas académicas tradicionales, con mayor frecuencia aún se convertían en disputa de competencias y defensa de intereses. Desde el momento en que estas mismas ciencias se desintegran ante el empuje de una realidad que no admite compartimentos estancos y de las actuales condiciones de producción científica resulta más provechoso tratar de conocer los resultados conseguidos por cualquier área científica que se reclame como tal.

No cabe duda que la Ciencia de la Administración es una disciplina de cuño reciente y su introducción en España apenas cuenta con unas décadas de desenvolvimiento en cuanto tal, aunque alusiones a la misma y esbozos de algunos de sus temas puedan rastrearse desde bastante tiempo antes (1). Sin recurrir al artificio de invocar a nuestros clásicos en los que se pueden encontrar numerosas reflexiones sobre cuestiones que hoy atañen a la Ciencia de la Administración, propiamente hablando, no puede decirse que tal ciencia exista, hasta los últimos años de la década de los cincuenta, coincidiendo con los primeros pasos del movimiento que cristalizaría en la reforma administrativa de la década siguiente.

A las motivaciones de orden general que han dado lugar al nacimiento de esta ciencia hay que añadir en nuestro país una serie de factores coyunturales que han determinado la configuración de este género de estudios y que explican sus particulares caracteres.

### 1. Surgimiento de la Ciencia de la Administración en España

Las causas que han impulsado, a nivel general, el surgimiento de la Ciencia de la Administración se hallan ligadas a las que han dado lugar al nacimiento de las ciencias sociales y, particularmente, al nuevo papel que asume el estado en la fase actual del capitalismo. Cuando los procesos de naturaleza social empiezan a ser considerados susceptibles de control, esto es, analizables, predecibles y manejables se produce una eclosión de nuevos estudios, las llamadas ciencias sociales o humanas que, pese a todos los obstáculos, van extendiendo su campo progresivamente, tratando de abarcar todos los aspectos de la actividad del hombre con arreglo a criterios científicos. Naturalmente que este suceso no se produce autónomamente, sino a consecuen-

---

(1) Como es bien conocido, las exigencias del método jurídico es uno de los factores principales que impulsó el decantamiento de los temas a considerar en los estudios sobre la Administración pública, y aunque la eliminación de lo no jurídico nunca haya sido completa, sí influyó decisivamente en relegarlo del pensamiento sistemático. Véase GARRIDO FALLA, Fernando: «La Administración pública como objeto de las ciencias jurídicas y no jurídicas», *Revista de Administración Pública* núm. 23, páginas 9 y siguientes.

cía de la perentoria necesidad de conocer y controlar la conducta humana, con la pretensión de descubrir leyes sociales equiparables a las que formulan las ciencias naturales. Sin entrar ahora en consideraciones que desviarían la intencionalidad del presente trabajo, conviene señalar que la demanda de conocimiento del comportamiento humano se convierte en un requisito para la supervivencia de las actuales sociedades, debido a las condiciones en que ésta se desenvuelve.

Dentro de este contexto se inserta el estudio de las instituciones sociales, a través de las cuales se encauza la actividad del hombre. A su vez, estas instituciones se contemplan bajo una nueva perspectiva. Así sucede, por ejemplo, con ciertas instituciones políticas. Percibidas en un cierto momento de su desenvolvimiento histórico, la ciencia política tradicional las ha fijado en una imagen anquilosada que no permitía integrar las nuevas realidades, generando tensiones que se han concretado en la instauración de campos científicos diferentes, pero lógicamente afines (2).

Por lo que respecta a la Ciencia de la Administración, este fenómeno es especialmente evidente. No se trata ya de que la ciencia jurídica y los principios axiológicos en que se basa sean insuficientes para comprender el fenómeno administrativo, es que el papel de la Administración en las sociedades actuales ha cambiado sustancialmente. No estamos ante un fenómeno cuantitativo, que, en parte, también lo es. El llamado Estado administrativo no es fundamentalmente el producto de una acumulación sucesiva de actividades y servicios en manos del Estado. Lo verdaderamente decisivo es, por una parte, que ha cambiado el papel del Estado en la sociedad, pasando de árbitro a agente primordial de configuración social, de regulador de conflictos a sujeto activo en la dinámica social (3), y, por otra, que, como consecuencia de su diferente posición con respecto al conjunto social, el poder ejecutivo y, más concretamente, la Administración, se ha transformado en el poder predominante dentro del aparato estatal, asumiendo no pocas de las funciones que antes

(2) SEELDRAYERS-CABE: *Les composants de l'état moderne*, Bruselas, 1959.

(3) POULANTZAS, N.: *Les transformations actuelles de l'état*, París, 1976.

estaban reservadas a otros órganos del Estado (4) o a otros entes sociales.

La Ciencia de la Administración nace en este contexto, ante la insuficiencia de los esquemas científicos tradicionales para dar respuesta a su problemática. Tal es el caso de la ciencia jurídica, que, aunque muy próxima por su temática a los nuevos estudios, no puede proporcionar instrumentos de análisis útiles por el carácter normativo y lógico-deductivo que presiden sus construcciones.

La trayectoria de conformación de una serie dispersa de saberes en un cuerpo científico suficientemente congruente es aleccionadora respecto a las dificultades particulares con que tropiezan los estudios sobre la Administración pública (5).

En nuestro país esta trayectoria se ha visto influida por una serie de condicionamientos internos. La recepción en España de ciertos principios de la Ciencia de la Administración se vio impulsada en un sentido determinado a causa de dos factores estrechamente ligados. De una parte la necesidad que sintió el Estado español de modernizar un deficientísimo y obsoleto aparato administrativo que no era capaz de hacer frente a las transformaciones operadas por un crecimiento económico al que se unía una reestructuración social. De otra, la influencia que los autores americanos van a ejercer en esta época. Ambos hechos se sustentan en un elemento común, sin desdeñar sus aspectos específicos. Es cierto que el prestigio de lo «americano» en un momento de indiscutible hegemonía política y técnica de los Estados Unidos en todo el mundo es un dato a tener en cuenta para explicar por qué se acudió a esta corriente en España, en vez de, a otras, quizá más próximas, que ya contaban con excelentes aportaciones al estudio de la Administración. El elemento decisivo para efectuar la elección hay que buscarlo en la idoneidad del pensamiento americano para abordar la tarea, tal como la entendieron sus inspiradores.

---

(4) CROZIER, M., y otros: *Où va l'Administration française?*, Paris, 1974.

(5) No se entra ahora en un tema que desborda ampliamente el objeto de estas líneas. El lector interesado puede consultar, entre otras, de la múltiple bibliografía que va apareciendo, KLIKSBERG, B., y otros, *Cuestionando en Administración*, Buenos Aires, 1973; MOUZELIS, N., *Organización y Burocracia*, Barcelona, 1975.

La nota que hacía especialmente apropiado el enfoque americano de los problemas concernientes a la Administración pública era su radical aproblematicidad. La corriente dominante en los Estados Unidos se basaba en una consideración de la Administración como una estructura organizativa esencialmente técnica, orientada, como cualquier otra, a la obtención del máximo de eficacia y productividad. Se hacía abstracción, por considerarlo irrelevante, de las connotaciones que implica la inserción de la Administración en el aparato del Estado. Si el *management* agrupa una serie de conocimientos científicos aplicables indiferentemente a la administración privada y a la pública, esto es posible por las coordenadas básicas sobre las que se construye, esto es, la supuesta neutralidad de las técnicas empleadas respecto las organizaciones a las que se aplica (6).

En las condiciones en que toma cuerpo la reforma administrativa en España no era posible cuestionar las líneas fundamentales de la organización estatal, ni sus protagonistas tenían el menor interés en hacerlo. Resulta significativo el aire tecnocrático que respira toda la operación. Será un prestigioso profesor en Derecho administrativo quien exponga los criterios de la reforma con un lenguaje en el que está ausente la dogmática jurídica, invocando expresamente, por el contrario, los principios de «la ciencia administrativa» (7), mención que se conecta discursivamente, de inmediato, con el peculiar sentido que ésta toma para una parte de los estudios anglosajones.

Hasta fecha muy reciente esta visión naturalmente aséptica de la Ciencia de la Administración ha sido a la vez la más difundida y la más coherente en nuestro país. Diversas instituciones públicas la han propiciado (8), lo que se ha traducido dentro de la propia Administración en un impulso notorio a las técnicas

---

(6) Precisamente por las fechas de su recepción en España comienza a resquebrajarse esta visión a causa de las transformaciones que se operan en la sociedad americana, que hacen aparecer un amplio movimiento de contestación.

(7) Discurso del profesor López Rodó pronunciado en 1958 bajo el título «La reforma administrativa del Estado».

(8) Lo cual no obsta, como en el caso de la ENAP, actualmente Instituto Nacional de Administración Pública, para que a su amparo se hayan cobijado otro tipo de investigaciones. La consulta de su catálogo de publicaciones, a la vez que testimonia una labor de traducción encomiable, arroja un saldo favorable a este tipo de trabajos.

de gestión y normalización documental, sin que ello haya afectado, como era de prever, a la problemática fundamental de nuestra Administración pública.

## 2. Panorama actual de los estudios administrativos

La versión esencialmente técnica de la Ciencia de la Administración, propiciada en las instancias oficiales es, hoy en día, sólo una parte del panorama científico en esta área, e incluso ella misma se va haciendo eco de enfoques más globales. Paralelamente a esta visión se ha ido produciendo la elaboración de una serie de trabajos que abordan el análisis de la Administración pública bajo otra perspectiva.

Aunque es lugar común repetir que todo está por saber en nuestra Administración pública, no cabe duda que el acervo de conocimientos es diferente en unas zonas de otras. Hay temas, por así decir, privilegiados, hacia los cuales parece que se ha volcado un interés mayor, y otras que aún aparecen prácticamente vírgenes. Desde la óptica de la Ciencia de la Administración en que nos situamos, existen zonas enteras, como la administración militar, prácticamente inéditas, mientras que, por ejemplo, los temas relativos a la burocracia han llamado más la atención. La elección obviamente no es fortuita. Respecto de la primera existen grandes inconvenientes para abordarla, desde la accesibilidad de los datos hasta la delicadeza intrínseca del tema que fácilmente puede rozar los límites de la seguridad del Estado. En cambio, varios factores inciden en convertir la problemática de la burocracia en una de las más estudiadas. Por una parte está, como se tendrá ocasión de ver, la posición de un número no desdeñable de los investigadores, funcionarios ellos mismos y por lo tanto vitalmente implicados; por otra coadyuva a mantener ese interés la pausable hipótesis de que bajo el régimen franquista el forzado corsé que se impuso a la expresión política de los españoles encontró su vía de desahogo en uno de los brazos de su Estado, esto es, en la Administración pública. A través de ella se dirimían verdaderamente aspiraciones e intereses que no encontraban otro cauce real; ella for-

jaba a la vez que gestores, políticos. Esto sin mencionar el proceso general que se viene desarrollando en los últimos años a nivel mundial y en el que estamos inmersos que se conoce con el ambiguo nombre de la burocratización del mundo.

Antes de seguir adelante en la descripción del panorama de estudios sobre la Administración en España, conviene hacer una observación válida para la bibliografía en general de que se dispone. En este sentido hay que señalar que el bajo grado de formalización adquirido por la Ciencia de la Administración en nuestro país, que en muchos aspectos sigue siendo un mundo nebuloso y mal definido, origina una cierta dispersión de trabajos, entre los que se habrá de distinguir, en la medida de lo posible, aquellos que se ocupan del tema de una manera más sistemática de las reflexiones ocasionales de otros autores.

La Administración pública no ha sido objeto de estudio sistemático para ninguna ciencia, a excepción del derecho administrativo, aunque disciplinas próximas la hayan abordado con frecuencia e interés variable, como puede ser el caso de la ciencia política, de la sociología o de la historia. En consecuencia, al recorrer la producción literaria existente desde la perspectiva que aquí se trata se encuentran con frecuencia nombres de autores adscritos profesionalmente a la ciencia jurídica. La amplitud de las preocupaciones intelectuales de estos investigadores parece que les habría podido conducir, aunque de manera secundaria, a ocuparse de la problemática englobada en la Ciencia de la Administración, máxime en las zonas más próximas a su carrera profesional. Tal sería el caso, por ejemplo, de E. García de Enterría (9), de quien contamos con estudios de excelente factura.

Cuestión diferente es el de aquellos otros que si bien inician su vocación intelectual a través del Derecho administrativo, han ido derivando más tarde hacia posiciones cada vez más próximas a nuestra área de estudio, al margen de que este proceso

(9) Por ejemplo, los incluidos en *La Administración española*, Madrid, 1972.

Hacer justicia a la notable calidad de buena parte de nuestros administrativistas está fuera de mi alcance y de mis pretensiones. La intención de este trabajo es, por el contrario, diseñar los rasgos de un complejo ámbito científico, sin exigencias precipitadas de exhaustividad.

haya sido más o menos consciente, o exista un pronunciamiento explícito al respecto. En esta línea se podría hablar de un autor del prestigio de Alejandro Nieto, o de Mariano Baena, en el que esta transición ha adoptado una forma más expresa. Es interesante observar que buena parte de éstos han dedicado alguna de sus investigaciones a temas de índole histórica, preocupación compartida por no pocos de los que hoy nos dedicamos profesionalmente a la Ciencia de la Administración.

La otra cantera que, junto al Derecho administrativo, ha proporcionado estudios sobre la Administración es el área de la sociología. En este campo habría que mencionar a C. Moya (10), a J. J. Linz (11) y a A. de Miquel (12). La aportación respectiva es de distinto valor; sin embargo, hay una característica común en los investigadores de la sociología que tiene especial significado para la materia que se está tratando: entienden que su producción científica entra de lleno en el marco de esta ciencia e ignoran la posible existencia de otra aproximación científica y no formalista a la Administración pública más que la suya propia. Una consecuencia nada despreciable de esta actitud es el desconocimiento habitual de los trabajos que desde otras perspectivas existen sobre esta materia, desconocimiento que, a la inversa, también se denota en los que proceden de otros campos caso de los administrativistas, lo que repercute negativamente no sólo en su propia obra, sino en el conocimiento del fenómeno estudiado.

Si desde otro punto de vista se aborda la situación de la Ciencia de la Administración en nuestro país por sectores estudiados se pueden apuntar las siguientes consideraciones. Por lo que respecta a las obras de carácter general no se puede hablar de un acervo científico propio. Las traducciones dominan ampliamente este campo. A excepción de la obra de Jiménez Nieto (13), *Teoría general de la Administración*, no existe una producción nacio-

(10) *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, 1972.

(11) LINZ, J. J., y DE MIGUEL, A.: *La élite funcional española ante la reforma administrativa*, Madrid, 1968.

(12) *Sociología del franquismo*, Barcelona, 1975.

(13) *Teoría general de la Administración*, Madrid, 1975; también es autor de otro trabajo, *Política y Administración*, Madrid, 1970, intitulado «Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública».

nal. Quizá no sea éste el sector donde más haya que lamentarse, pues careciendo, como se carece, de un número suficiente de estudios básicos sobre nuestra Administración, y desconociéndose muchos de los rasgos de su verdadero funcionamiento, parece que las urgencias apuntan hacia otro lado. Por otra parte asistimos aquí a un fenómeno general de nuestra cultura, la ausencia de una creación científica autóctona, que las nuevas condiciones socio-políticas del país pueden ayudar a superar. La objeción más importante que se puede hacer es la selectividad de que han sido objeto las obras traducidas, pues aun cuando contamos en nuestra lengua con trabajos tan valiosos como el de Langrod (14), aún no están al alcance del lector hispano otros no menos decisivos (15), además del atraso científico que este sistema implica.

En lo tocante a la estructura organizativa de la Administración española, son los juristas los encargados casi en exclusiva de desvelar sus intrincados vericuetos. A excepción de la lección académica de M. Baena (16), sólo conocemos, a nivel meramente descriptivo, la *Estructura del poder en España* (17), de J. Bardavío, que poco añade a las publicaciones en el mismo sentido de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que vienen a ser organigramas más o menos completos. No se cuenta, por ejemplo, con los correspondientes sociogramas. Es posible que a nivel interno se haya iniciado algún estudio de este tipo, pero en todo caso nada permite asegurarlo, pues no se han dado a la luz pública.

Las técnicas de mejoramiento de la gestión pública comparativamente son las que han preocupado, al menos en los primeros años, de una manera más constante a nuestros estudiosos. A ello ha contribuido, como ya se ha señalado, el carácter de la reforma administrativa de los años sesenta. En este terreno se han confundido a menudo dos estratos indiscutiblemente entre-

(14) *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973.

(15) Por ejemplo la ya clásica de GOURNAY, B., *Introduction a la Science Administrative*, París, 1970, o la no menos decisiva de CHEVALIER, J., y LOSCHAK, D., *Introduction a la Science Administrative*, París, 1974.

(16) «La estructura administrativa del Estado contemporáneo», lección inaugural del curso académico 1976-1977 en el Colegio Universitario San Pablo, Madrid, 1976.

(17) Madrid, 1969.

lazados pero diferentes: el estrictamente técnico y el científico. Su causa puede encontrarse en la simplificación inducida por las tareas inmediatas del momento en que se realizó su recepción en nuestro país, que identificó la Ciencia de la Administración con su aspecto técnico, marginando cualquier referencia de índole teórica, a la vez que se primaba la imagen de una Administración eficaz pero estática. Dentro de la cierta variedad de publicaciones que sobre esta problemática encontramos, buena parte de las cuales hallaron cobijo en las páginas de la revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, producto a su vez del impulso renovador aludido, podrían destacarse por su mayor interés el trabajo de A. de la Oliva (18), nombre que en adelante veremos vinculado a los saberes de la Ciencia de la Administración, así como la obra de C. Fernández de la Vega (19) en torno a la tecnificación de la Administración pública, y el de C. Paramés Montenegro (20), que, entre otras cosas, cuentan en su haber con un grado de sistematización y rigor mayor que los restantes. Sobre los problemas relativos a organización y métodos no se pueden olvidar los nombres de L. Blanco de Tella o de J. Carrasco Belinchón.

A nivel teórico la obra más reciente de J. M.<sup>a</sup> Vergara (21) es netamente crítica de las clásicas visiones de racionalización del trabajo.

Alrededor de estas fechas comienza, asimismo, una mayor receptividad en algunas revistas para los trabajos de este carácter. Tal es la apreciación que despierta el recorrido realizado a través de la *Revista de Administración Pública*, del Instituto de Estudios Políticos, y en menor medida la del Instituto de la Opinión Pública. Por lo que concierne a la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, pese a que en su consejo de redacción figuran L. López Rodó (presidente honorario) y A. de la Oliva, y no obstante su difusión internacional y su alta calidad, los autores hispanos son prácticamente inexistentes en sus páginas.

(18) *Reforma administrativa y sociedad inestable*, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 147, 1972.

(19) Madrid, 1972.

(20) En torno al «management»; Madrid, 1971.

(21) *La organización científica del trabajo, ¿ciencia o ideología?*, Barcelona, 1971.

Mayor atención ha despertado también, aunque con un cariz diferente, la problemática que gira en torno al elemento personal de la Administración. En este campo en el que se asiste a un cierto *boom* de publicaciones y estudios, junto con las inevitables traducciones generalmente de índole teórica, se está efectuando un notable esfuerzo por conocer los datos básicos de su estructura, sus interrelaciones con el medio socio-político en que se inserta y preferentemente, como es lógico, con las otras ramas del aparato estatal. Confluyen aquí, por una parte, los estudios provenientes de otras disciplinas científicas, preferentemente de la sociología, como se ha tenido ocasión de ver. Por otra, las investigaciones pioneras que más claramente se sitúan dentro de la Ciencia de la Administración. Sobre el tema de la burocracia, en sentido amplio, convergen los trabajos de mayor interés y relieve.

Un lugar destacado merecen los estudios de A. Gutiérrez Reñón y A. de la Oliva (22), que pusieron de manifiesto el grado de opacidad y confusión que reina en nuestra función pública, esclareciendo con algunos datos la envergadura del problema. Referencia ineludible es A. Nieto, quien ha dedicado buena parte de su producción científica al tema de la burocracia. Desde las ya clásicas obras *La retribución de los funcionarios en España* (23) o *El mito de la Administración prusiana* (24), al reciente y voluminoso estudio *La Burocracia* (25). En la línea weberiana, pues considera ineluctable el ascenso del fenómeno burocrático, es de todos los estudiosos el que mayor atención ha dedicado a los aspectos teóricos del problema; sin olvidar a M. García Pelayo (26).

El Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos recoge en una de sus publicaciones (27) una serie de ponencias presentadas con ocasión de una mesa redonda sobre la Administración española celebrada en 1967, donde autores de

(22) GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: «Estructura de la burocracia española», *Revista Española de la Opinión Pública* núm. 3, 1966; *The spanish public services*, Bruselas, 1969, y junto a DE LA OLIVA, A., *Los cuerpos de funcionarios*, Madrid, 1968, entre otros.

(23) Madrid, 1967.

(24) Sevilla, 1962.

(25) Madrid, 1976.

(26) *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, 1974.

(27) *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, 1968.

diversa extracción científica (historiadores, sociólogos, administrativistas) hacen sugestivos planteamientos que apoyan la oportunidad de estas reuniones interdisciplinarias.

Otro volumen colectivo *Estudios sobre la burocracia española* (28) representa una aportación indiscutible en esta materia. Los trabajos que contiene están más centrados en aspectos colindantes con las tradicionales disciplinas jurídicas, y en esta dimensión están formados sus autores. Junto con los ya mencionados A. Gutiérrez Reñón y A. de la Oliva aparecen otros como M. Beltrán, J. L. López Henares, R. Díez Hochleitner, etc., que quizá permitiera hablar de una generación de funcionarios que, situados en los años del despegue económico nacional, se enfrentaron con un nuevo talante a la realidad de la Administración pública que se ha traducido en una amplitud de criterio mayor, desbordando el obligado cuadro normativo de que partían.

A M. Baena se deben un estudio sobre el poder económico de la burocracia en España y otro sobre los ministros burócratas (29). Elaborados sobre una base eminentemente empírica, como en el caso del de R. Bañón sobre la burocracia y el poder político y el de A. Pernaute en torno a los cuerpos de burócratas, aportan una perspectiva diferente dentro de la Ciencia de la Administración (30).

Ciriaco de Vicente ha dirigido sus preferencias hacia la conflictividad dentro del sector público, de quien acaba de aparecer un trabajo altamente significativo sobre la lucha de los funcionarios públicos, además de los artículos que vienen apareciendo sobre esta problemática en la prensa bajo su rúbrica (31).

El panorama que se acaba de dibujar debe completarse con otra serie de datos que perfilan el ámbito actual de la Ciencia de la Administración en España. Tenemos, por una parte, la contribución que ha supuesto la plasmación definitiva en los estu-

---

(28) Madrid, 1974.

(29) *Información Comercial Española* núm. 522, Madrid, 1977, dedicado monográficamente a la burocracia en España.

(30) En el mismo número aparece, además de un trabajo de la autora de estas líneas sobre los funcionarios en la II República y de una nota sobre la burocracia judicial de B. López, el excelente estudio de A. Morey sobre la previsión de efectivos y el poder de la burocracia.

(31) Madrid, 1977.

dios universitarios de todo un área científica dedicada a la Ciencia de la Administración (32) y que pese a su juventud ha comenzado ya a proporcionar un material estimable y, lo que a mi juicio es más importante, con un talante abierto que quiere superar las deficiencias apuntadas en el desarrollo de este ámbito científico (33). Por otra parte, las tensiones que sufre en la actualidad la Administración pública, a la que no es ajena la coyuntura política por la que atravesamos, han hecho aflorar males endémicos seculares y deficiencias de diversa índole hasta el punto de abrir una aguda crisis en esta institución, que pone a la orden del día un replanteamiento de las cuestiones básicas. Para poder afrontarlas se extiende una necesidad paralela de conocimientos y, en consecuencia, se asiste a un impulso favorecedor para la investigación (34).

Por una de esas ironías históricas, esta disciplina, tan ligada a una organización jerárquica, está todavía hoy poco estructurada. De las consideraciones más arriba expuestas cabe concluir que la Ciencia de la Administración en España se encuentra fragmentada en diversas corrientes, parcelada en compartimentos estancos y falta de conexión, esto es, necesitada de una clarificación.

Los resabios positivistas que invaden las ciencias sociales han cegado la elaboración del marco teórico apropiado en el que se integren los estudios sectoriales y que sea capaz, a su vez, de orientar las próximas investigaciones que se realicen. A despejar el camino de algunos obstáculos para emprender esta urgente tarea intentan dirigirse las líneas que siguen, tratando de establecer las condiciones bajo las cuales es posible realizarla.

### 3. Principales aproximaciones a la Administración pública

Un primer paso en la tarea de clarificación sería delimitar los respectivos campos de actuación del científico y del técnico.

(32) Me refiero a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, que cuenta con una especialidad en la materia.

(33) La mayor parte de estos trabajos están aún inéditos para el público, pues se deben a tesis doctorales recientes.

(34) Estando en prensa estas líneas ha aparecido el alentador trabajo de MIGUEL BELTRÁN, *La élite burocrática española*, Madrid, 1977.

El primero tiene que hacer abstracción en su propósito de investigación de la rentabilidad, en términos utilitarios, de su producción intelectual. La misión de ésta se orienta al cuestionamiento continuo de la realidad, que a través de la descomposición de las variables que en ella intervienen, de su naturaleza y de sus funciones, pueda llegar a su representación mental significativa, esto es, dotada de sentido y capacidad explicativa. La crítica es un requisito inherente a la tarea científica, y para ello el investigador debe contar con la independencia suficiente para ejercitarla. El experto profesional, el técnico, por el contrario, cifra su éxito en la pericia del manejo de ciertos instrumentos, donde los datos esenciales del problema le son proporcionados como base operativa en dirección a conseguir unos objetivos fijados. Entre ambos debe ejercer sus capacidades específicas y su experiencia.

Es habitual en los comienzos de las ciencias que ambas funciones se acumulen indiferenciadamente y que sea el progreso de los conocimientos el que estimule su separación. La Ciencia de la Administración ha seguido en su azaroso desarrollo las etapas típicas de todas las ciencias. Una lenta acumulación de observaciones más o menos ordenadas ha propiciado una reflexión más amplia que, a su vez, ha impulsado nuevas investigaciones a un nivel cada vez de mayor generalización y precisión. Este proceso interactivo ha permitido ir delimitando un campo temático objetivo y ha planteado finalmente, pese a todas las dificultades, el debate abierto sobre el objeto y los métodos.

En este sentido nada hay especialmente de particular en el proceso dialéctico de configuración científica de la ciencia que nos ocupa. La más pragmática de las necesidades está en el origen del impulso que ha nutrido su nacimiento. Sin embargo, hay que prevenirse ante los perjuicios que ocasiona la persistencia de la orientación predominantemente utilitarista y acrítica que sigue imperando en buena parte de los que invocan los principios de la Ciencia de la Administración. Los que así proceden entienden por tal un conjunto de técnicas, de grande y probada eficacia, para mejorar el funcionamiento de la maquinaria administrativa y niega entidad a cualquier planteamiento pro-

blemático de la misma. Al margen de los fracasos que está cosechando y las desilusiones que provoca entre sus mismos voces, precisamente porque la realidad se niega a plegarse a estos falaces esquemas, conviene señalar una vez más que las técnicas son productos derivados que incorporan en sí mismos conceptos, axiomas e incluso filosofías de las que son inseparables y que por tanto no es de extrañar que los más prestigiosos útiles se vuelvan ineficaces cuando no hay una indagación previa del medio a que se aplican. Incluso a nivel de exportación técnica los resultados han obligado a una reflexión más profunda.

a) *La corriente organizativa o predominantemente sociológica*

Mayor interés ofrecen otros dos caminos de abordar las cuestiones relativas a nuestra disciplina. Nos referimos concretamente a lo que el profesor Loschak (35) ha denominado corriente organizativa y corriente institucional dentro de la Ciencia Administrativa. Aunque con las particularidades que se verán para el caso español, esta tipificación es singularmente acertada en nuestro caso. No hay que olvidar que la vida intelectual francesa, y concretamente la administrativa, ha ejercido una notable influencia sobre las instituciones hispanas. Es quizá por este motivo que muchas de sus construcciones nos son aplicables.

Para Loschak caracteriza a la corriente organizativa su fundamentación esencialmente experimental. La Administración es considerada aquí como una organización entre otras muchas de las que se dota la sociedad, sometida, por tanto, a sus mismas leyes. Los que se sitúan en esta perspectiva se ocupan preferentemente del funcionamiento interno de la organización en general, explicitando las relaciones de poder y la estrategia de los grupos que se mueven dentro de estos contornos, y sólo secundariamente se preocupan por las líneas de influencia que se entablan con el medio en el que están inmersas. Más alejado todavía de su horizonte se encuentra la variable medio cuando se refiere a los efectos que éste produce en la misma estructu-

---

(35) LOSCHAK, D.: «La ciencia administrativa, ¿qué administración?, ¿qué ciencia?», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 3, 1975.

ración de las organizaciones. Las críticas, metodológica e ideológica, que hace este autor a este tipo de estudios, se centra fundamentalmente en la ignorancia de que hacen gala de la especificidad de la organización Administrativa en cuanto ésta forma parte del aparato estatal. Esto significa olvidar aspectos tan decisivos para la comprensión del fenómeno como es la función que el Estado, y más concretamente la Administración, cumple en el entramado social. Implica, también, dar una versión esencialmente integradora de la sociedad, rechazando de antemano la posibilidad de conflictos e ignorando los valores subyacentes a toda organización. Y, precisamente, el encuadramiento de la Administración dentro del aparato de poder que es el Estado hace esta carencia tanto más importante si se atiende al papel que ésta juega en la resolución de los conflictos y cómo éstos han de reflejarse necesariamente en las propias tensiones que recorren la Administración. A pesar de ello, reconoce el autor señalado, la validez y el interés de los trabajos que en este campo se han efectuado. Es más, Loschak cree que hay una superioridad evidente a favor de los resultados obtenidos por los estudios de esta índole sobre los conseguidos desde otros enfoques.

En nuestro país hay que matizar bastante estas apreciaciones. No se trata de que, en términos generales, no sean válidas. Lo que sucede es que el retraso de la vida científica nacional no permite hablar más que de forma muy fragmentaria y ocasional de «una corriente organizativa». Más que incluir aquí autores concretos, con lo cual forzaríamos la realidad, es más exacto hablar de una tendencia que se va perfilando en el horizonte, como consecuencia de una especialización creciente en la materia. Pero, dado que la Administración ha permanecido como un reducto casi exclusivo de los juristas, los trabajos realizados desde otros puntos de vista han tenido hasta hace poco un carácter marginal.

b) *La corriente institucional o predominantemente política*

El enfoque principal que ha tenido y sigue teniendo en nuestro país la Administración es lo que Loschak denomina corriente institucional. Los defectos y ventajas de esta manera de contem-

plar la Administración tienen su origen en los presupuestos básicos de los que parten, esto es, de una definición previa de la Administración como instrumento de una voluntad política situada fuera de ella y a la que está subordinada. Esta visión instrumentalista de la Administración es el reflejo de los fundamentos filosófico-políticos sobre los que se asienta la construcción del Derecho administrativo continental, que conduce a uno de los más graves inconvenientes con que tropiezan los estudios no jurídicos de la Administración en España. Desde el momento en que la Administración es definida *a priori*, o mejor aún, porque se parte de una concepción previa no explícita, se cierra la puerta a una reflexión autónoma sobre la misma, se acepta acríticamente una determinada posición del aparato administrativo y se prejuzgan, por tanto, cuestiones esenciales que sesgan el análisis desde el comienzo. En efecto, los supuestos últimos aludidos que rigen el comportamiento de la Administración no son principios etéreos, sino, muy por el contrario, tienen una traducción práctica inmediata que, por ejemplo, excluye considerar la hipótesis de que la Administración ejerza una actividad directamente política, aunque sea de manera encubierta.

Las coordenadas valorativas previas que incorpora el investigador ponen fuera de discusión áreas vitales del fenómeno estudiado. En cualquier caso, la investigación se condiciona, por analogía con los esquemas jurídicos, por la suposición implícita de que se conocen los rasgos estructurales básicos de la organización administrativa. Esto ha conducido, a menudo, a limitar los trabajos a una tarea descriptiva. Si la polémica sobre el carácter científico de los estudios sobre la Administración ha contado con una sólida artillería dialéctica, se debe, en gran parte, a este hecho. El estudio de la Administración no puede hacerse como pura negatividad, esto es, como desformalización de lo jurídico. Este método añade muy poco al caudal de nuestros conocimientos, y en cambio carece del rigor que sin duda tiene el método jurídico, tan finamente depurado a lo largo del tiempo. Cualquier pretensión científica debe explicar los fenómenos; la descripción es sólo una fase previa.

Por el mismo procedimiento de trasposición de esquemas, se incorporan en estos trabajos una serie de nociones cuya veraci-

dad no se cuestiona, puesto que forman parte de ese núcleo filosófico-político que se ha caracterizado anteriormente, tales como la noción de servicio público, de interés general, etc. Partiendo de la constatación de que la Ciencia de la Administración nace de la insuficiencia de estos y otros esquemas para explicar la realidad, y de que la Administración pública es, hoy en día, un fenómeno irreductible a lo jurídico, trasponer sus construcciones, aunque deformatizadas, es privarla de una auténtica comprensión; es, en definitiva, negar su posibilidad científica.

A pesar de los inconvenientes que se acaban de señalar, la perspectiva institucional goza de una ventaja decisiva sobre otros enfoques alternativos. Al subrayar la especificidad de la organización administrativa por su inserción dentro del Estado, la sitúa en su verdadera dimensión, señala la piedra angular sobre la que hay que construir el edificio teórico de esta ciencia. Porque la inserción de la Administración dentro del sistema de poder institucional tiene tal trascendencia que impone y justifica su estudio diferenciado de otras organizaciones y es la clave de gran parte de sus peculiaridades.

Si el enfoque organizativo ha obtenido hasta el momento excelentes resultados, poniendo de manifiesto relaciones insospechadas al interior del entramado administrativo, es porque ha abordado el tema con una libertad de criterio superior, al carecer del respeto extremo que otros manifiestan hacia la imagen legal de la Administración. El investigador debe prescindir de la preocupación de hacer que coincidan el esquema normativo y el real.

Pese a la preponderancia que tiene la vertiente institucional en nuestro país, sin embargo, los trabajos que podrían incluirse en esta óptica rara vez se reclaman de Ciencia de la Administración (36).

---

(36) *Vid. supra*, notas 3 y 28.

#### 4. Teoría y metodología

Indudablemente, el método y las técnicas empleadas están en función de la perspectiva que se adopte, y si en el primer grupo de estudiosos hay una preferencia por los métodos sociológicos clásicos (encuestas, estadísticas, entrevistas, etc.), los segundos recurren sobre todo a los métodos deductivos. Pero lo significativo en el ámbito nacional es la ausencia de una reflexión explícita sobre el particular, e incluso parece haber una confusión notable entre los niveles teóricos y los estrictamente metodológicos. Así, cuando se invocan, con frase acuñada, «los modernos principios de la Ciencia de la Administración», no se hace la menor precisión que indique lo que el autor entiende por tal. En ciencias todavía poco solidificadas y con escasa tradición, como es ésta en nuestro país, no se puede acudir a fórmulas tan vagas bajo el pretexto de aludir a valores entendidos, porque son inexistentes, a menos que se quiera propiciar las posturas pragmáticas y utilitaristas. Ya se ha visto anteriormente cómo a enfoques diferentes corresponden concepciones teóricas distintas y operantes. La confusión en nada beneficia a la producción científica.

Lo que en este momento está haciendo falta a la Ciencia de la Administración es, por el contrario, la construcción de un cuerpo teórico coherente y operativo que sea capaz de integrar los avances conseguidos, que reformule con precisión el ámbito temático y metodológico, que sirva de impulso, en definitiva, a la ampliación de nuestros conocimientos. Porque la misión de toda ciencia es hacer inteligible la realidad, la Ciencia de la Administración no es reductible a un conjunto de técnicas útiles para elevar el rendimiento del aparato administrativo. Tampoco se reduce a una serie de datos estadísticos, a un conjunto de cifras que hacen resaltar lo que el sentido común hace evidente. Lo que la ciencia tiene que proporcionar, si quiere serlo, es elementos que vuelvan comprensibles los fenómenos. La ciencia es una elaboración intelectual, un proceso de producción a través de unos instrumentos idóneos, en el que cada nueva aportación

debe integrarse al acervo teórico, enriqueciéndolo. No es éste el momento de reincidir sobre el conocido trasfondo ideológico de toda suerte de empirismos. Quizá sí señalar algunos medios que hagan posible una andadura segura hacia la construcción de ese cuadro teórico que se está haciendo urgente.

Poner en evidencia los supuestos que subyacen a los diversos enfoques puede abrir un proceso de clarificación importante. Hay que combatir, asimismo, contra una serie de prejuicios de corte academicista fuertemente arraigados. Terminar con la aprensión a entrometerse en campos ajenos, propugnando abiertamente la utilización de métodos o técnicas seleccionados en razón de su valía para el objeto estudiado como único criterio aceptable. Lógicamente, estos útiles tomarán caracteres especiales en función del campo específico al que se apliquen, pero no hay que rechazarlos por el mero hecho de su adscripción formal a una u otra ciencia. Si hay una polémica falaz, es justamente ésta. Las mismas ciencias que hoy defienden tan celosamente su identidad se han servido de los adelantos producidos en otros campos. Por otra parte, esta comunicación no sólo no cercena la creatividad, sino que la impulsa. Finalmente, parece especialmente oportuno, dadas las características del desenvolvimiento científico en nuestro país, terminar con la absurda in-comunicación existente entre los estudiosos de la Administración.