

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA Y SU LUGAR ENTRE LAS CIENCIAS SOCIALES

Por GEORGES LANGROD

SUMARIO: I. La Administración pública. Papel que desempeña en la actualidad y su unidad conceptual.—II. La difícil gestación de la ciencia administrativa. Diversidad de los obstáculos.—III. La ciencia administrativa reclama la autonomía: ¿«Ciencia administrativa», «ciencias administrativas» o «Estudio de la Administración pública»?—IV. La ciencia administrativa en la familia de las ciencias sociales.—V. Las perspectivas.

I.1. El desarrollo contemporáneo de las actividades de la Administración pública —ya sea a nivel local, estatal o internacional—, en referencia con el constante crecimiento del intervencionismo de los poderes públicos y de sus derivados, hace que los problemas de gestión de la «cosa pública» —su teoría general, su psicología, su encuadramiento jurídico, su historia, sus técnicas cada vez más complejas y perfeccionadas— constituyan actualmente un centro del mayor interés.

Es así como los meandros del pensamiento administrativo desembocan en nuestra época en un esfuerzo, más o menos organizado, de exploración científica. Se tiende, en efecto, cada vez más,

tanto a profundizar las bases racionales de las respectivas opciones, intentando elevarse al nivel de las generalizaciones de aplicación universal y buscando obstinadamente regularidades, como a establecer fórmulas prácticas que permitan manejar los asuntos de la comunidad en interés del orden y de la continuidad. Se realiza al mismo tiempo el conjunto de fuerzas sociales e individuales de las que dependen la realización de los fines designados.

Esta tendencia es dictada, ante todo, por la necesidad práctica de ofrecer al administrador la asistencia de una orientación de conjunto, adaptada a una visión más exacta de los supuestos actuantes y a la ampliación consciente de las perspectivas, fatalmente limitadas por efecto de la especialización y por la compartimentación—por sectores fraccionados—de la acción administrativa. Resulta también de la curiosidad legítima del estudioso, práctico o teórico, que—partiendo de la observación de la vida administrativa y dejando de basarse en viejos hábitos mentales—quiere esclarecer las reglas del funcionamiento del mecanismo en cuestión, con el fin de descubrir y reducir el grado de empirismo, de limitar las contingencias y de hacer posible la previsión y la prospectiva. Las reiteradas vueltas a esta investigación de condiciones óptimas de la gestión estatal parecen sintomáticas en este orden de ideas y merecen ser estudiadas bajo el punto de vista comparativo: tras largos periodos de estancamiento y de inmovilismo intelectual, caracterizados por el imperio de la rutina y hasta por una orientación unilateral (acercamiento puramente jurídico o puramente «técnico»), cada generación vuelve, siempre de nuevo, aunque con más o menos éxito, a la investigación de ciertas reglas generales capaces de arrojar más luz en este ámbito.

No importa que continúen reinando en él, a pesar de estos esfuerzos, la oscuridad y la confusión, en relación directa con las dimensiones gigantescas y cambiantes del ámbito en cuestión y con referencia a la falta de continuidad de los estudios que se le consagran. Siendo las barreras lingüísticas un elemento coadyuvante, se procede aquí frecuentemente *ab nihilo*, subestimando o ignorando los numerosos y frecuentemente eficaces esfuerzos anteriores. La forma de abordar estos problemas cambia, por otra parte, fatalmente, en función de la ampliación del campo visual, de la mejor comprensión de su calidad específica y del perfeccionamiento de los métodos de estudios sociales: así, por ejemplo, tras haberse volcado ante todo sobre la naturaleza de las «cosas», sobre los supuestos jurídicos y aun sobre los métodos de obrar, se ha llegado

a considerar el factor humano como primordial en la administración.

Sea como fuere, no cabe duda de que actualmente se tiende, mediante el método, a hacer salir las observaciones relativas a la Administración pública de su estado primitivo y precientífico, situándolas en el amplio contexto de cooperación entre hombres y grupos humanos—base de la civilización moderna—, examinando la consistencia de tales estudios, señalando sus límites y superando la descripción para precisar y sistematizar las conclusiones.

I.2 La descomposición de la Administración pública en sectores heterogéneos y la dispersión que de ello resulta justifica la comparación del administrador moderno, penetrando en casi todos los rincones del cuerpo social, como el *cirujano*, llamado a intervenir en la totalidad del cuerpo humano. De ahí las dificultades, durante largo tiempo insuperadas y presentadas con frecuencia como insuperables, de aprehender el «conjunto coherente» de esta materia. Se ha buscado siempre el criterio de integración, apto para asegurar la unidad conceptual de toda la administración. Sería fácil citar numerosos autores de renombre, tanto en la ciencia francesa como en la extranjera, que se inclinaban sobre la posibilidad de establecer las bases de esa unidad. Pero, generalmente, y hasta una época muy reciente, los estudiosos se resignaban con frecuencia a adoptar la concepción «negativa» de la Administración pública, concebida como un dominio «residual» de la acción estatal, que no entraba en el marco de la legislación y de la justicia. Sucede también, por ejemplo, en muchos escritos norteamericanos sobre la «Public Administration», que se adopta la unidad en cuestión como algo evidente, y que se pasa directamente al análisis de las funciones (más bien derivadas, «auxiliares», que principales, «de línea») de los órganos administrativos.

Desde que se ha evidenciado que aquí se trata de cierta categoría de fenómenos sociales cuyo análisis debe procurar el conocimiento, tan completo como sea posible, del conjunto de los problemas planteados por la acción dinámica de la Administración pública, no se ha dejado de ahondar con el fin de llegar a determinar lo específico de esta categoría. Es así como ha resultado posible «aislar» el «hecho administrativo», en tanto que fenómeno clave, que pide ser identificado, abordado en su calidad de específico y considerado aparte.

Este «hecho administrativo» es un derivado del hecho social—al lado de los hechos político, económico, etnográfico, sociológico, psicológico, etc.—, que corresponde a un modelo particular de la situación real, modelo que se encuentra en toda acción administrativa,

cualquiera que sea o donde quiera que se desarrolle. Se trata aquí tanto de datos objetivos como de valores, correspondientes al sistema de valores determinado, pero analizados científicamente como hechos. No es un hecho brúnco, empírico, fruto de la percepción sensible, sino un hecho diferenciado, deducido de la observación y de la interpretación de la realidad, resultado de una construcción intelectual del epistemólogo, que mira el sector dado con la necesaria perspectiva.

Llevando al plano subjetivo el mismo proceso de creación de un esquema fenomenológico objetivo, vemos que a cada una de las categorías de tales «hechos» corresponden nociones tales como *homo socius*, *homo oeconomicus*, *homo politicus*, *homo religiosus*, etc., e igualmente «el hombre administrativo». Se reúnen así ciertos factores, institucionalizados (ordenaciones orgánicas, procedimientos formales) o no (comportamientos espontáneos o situaciones de hecho), en la medida en que caracterizan globalmente a la Administración pública en cuanto a su estructura y a su funcionamiento, por encima de toda compartimentación interna. No siendo posible la experiencia en nuestro dominio, la construcción intelectual en cuestión es el resultado compuesto de la comparación y de la generalización.

Así es como llegamos a poder elevarnos por encima de las contingencias pasajeras y—recurriendo en la medida de lo posible a los procedimientos cuantitativos—generalizamos, a fin de autenticar la experiencia directa de partida y de deducir su significado; tendemos a aprehender «desde arriba» la esencia de la Administración pública, resaltando sus rasgos más generales. Así concebido, el «hecho administrativo», contiene, entre otros, los siguientes elementos: *ordenador* (al ser llamada la administración, por definición, a asegurar el orden, contrarrestando o nivelando toda forma de obstáculos); *estabilizador* (en el que juega un papel fundamental la continuidad, sin que esta tendencia a la estabilidad excluya el dinamismo y la adaptación sucesivas a las modificaciones que resulten de la evolución); *racional* (en el sentido de que se trata de una cooperación humana altamente racional, fundada en la lógica, no estando la aportación del razonamiento limitada más que por el carácter no racional, sea emotivo, dependiente del subconsciente o dictado por las preferencias individuales o colectivas, del «Fiat» humano, así como por el medio circundante); *organizativo* (jugando en este orden de ideas un papel esencial la organización y sus problemas específicos, en el marco del sistema estatal determinado y del contexto de los valores culturales y sociales); *finalista* (al ser

capital la idea del *fin*, los resultados de la acción administrativa considerados siempre como objetivos *intermediarios*, orientados hacia la salvaguardia y la promoción del interés público, y los fines fundamentales precisados por el poder político); *centripeto* (al actuar la administración en el sentido de la unidad).

El valor de estos elementos, siempre relativo, resulta del hecho de que la acción administrativa no se desarrolla en el vacío, sino que sufre constantes influencias del medio circundante (aspecto ecológico)—en el que influye recíprocamente—y de que se debe situar al «hecho administrativo» en el tiempo y en el espacio. Asimismo, la noción de interés público premencionada sufre mutaciones comparables a las de las condiciones sociales dictadas por las opciones de base en el marco del régimen político-social considerado. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que toda regla de coexistencia social es profundamente relativa, tiene excepciones, sin que por ello deje de ser valedera la regularidad de los procesos sociales.

Adoptar el criterio de «hecho administrativo», profundizando en la realidad hasta alcanzar este factor de objetividad, significa intentar partir de un dato auténtico y unitario para toda la acción de la Administración pública, común a todas las «aprehensiones» posibles; significa corregir las sensaciones visuales fragmentadas que—por falta de generalización crítica—corren el riesgo de cambiar de naturaleza esta realidad, impidiendo percibir su unidad conceptual.

I.3. Si queremos aprehender positivamente el «hecho administrativo» y sacar de ahí las conclusiones que se imponen, es necesario convertirle en el *lugar geométrico* de los estudios relativos a la Administración pública y recurrir al método científico de investigación.

Para que podamos alcanzar el efecto buscado, resulta necesaria una especialización en cuanto al punto de vista inicial. En efecto, la experiencia demuestra que resulta difícil, por no decir imposible, aprehender el «hecho administrativo» si el punto de mira no es adecuado. No importa qué otros diversos sectores de las ciencias sociales penetren profundamente, por la fuerza de las cosas, en el área de la acción administrativa desde ángulos que les son propios: somos testigos de un inevitable entrecruzamiento de estas disciplinas que no tienen un dominio materialmente distinto, pero que se diferencian precisamente por su forma de seleccionar de forma metódica los hechos; esto conduce a ciertos autores a negar, en nuestra materia (como, por ejemplo, en la de la ciencia política), la posi-

ble homogeneidad del punto de vista inicial. Se impone esclarecer este problema.

Es preciso darse cuenta de que en el mundo de las ciencias sociales tenemos fatalmente que enfrentarnos con datos «globales», tales como el grupo social, el Estado, las instituciones políticas, la administración, etc., y que, por consecuencia, la contribución que pueda aportar una sola disciplina, aislada de las ciencias-hermanas, tiene que resultar insuficiente. Las respuestas que cada disciplina da a los problemas planteados son parciales en función del punto de vista específico adoptado en el primer momento; para llegar a esclarecer plenamente los complejos problemas que se quieren analizar es necesaria una «fecundación mixta» de datos que provengan de diversas disciplinas, y más la integración de estos datos que su simple adición. Así, pues, en cuanto a la Administración pública, sobre la que se inclinan fatalmente el sociólogo, el psicólogo social, el jurista, el economista, el etnólogo, el historiador, etc., cada uno puede llevar una luz fragmentaria, eficaz y necesaria, pero no la *aportación global* que se necesita. Para aprehender el «hecho administrativo» tal cual es, en toda su complejidad, es necesario aprovecharse de la aportación «interdisciplinaria» que resulta de la interpenetración de todas las ciencias sociales, pero también es necesario saber interpretarla de forma específica, adoptando un punto de vista específico y adecuado.

Por consiguiente, si el sociólogo estudia la interrelación de los fenómenos sociales, concebidos globalmente, el nivel de generalización, los métodos que le conduzcan a este estudio y su tipología propia, hacen que no pueda estudiar con éxito un aspecto particular de los problemas sociales, que es un microfenómeno con relación al «todo» que contempla; corre el riesgo de que se le escape el lado *administrativo* propiamente dicho de la vida comunitaria. Asimismo, el *psicólogo social* puede y debe estudiar el hecho administrativo partiendo del psiquismo colectivo, pero (sometido a la biología y a la sociología) adopta un punto de vista particular que le impedirá aprehender este hecho en la totalidad de sus aspectos.

En cuanto al *jurista*, especializado en derecho administrativo, ha sabido construir, apenas en un siglo, un imponente edificio doctrinal; pero interesándose en las relaciones jurídicas y cifándose directa o indirectamente a la acción administrativa no podrá aprehender más que el aspecto legal del hecho administrativo. El aspecto legal es importante, pero no es más que *uno de los aspectos* del hecho administrativo, el proceso de administrar, superando con mucho la aplicación de las reglas de derecho en vigor en la época

dada. Contentarse únicamente con el aspecto jurídico sin abarcar el hecho administrativo en *todos* sus variados aspectos supone limitar las perspectivas ofrecidas por la vida, de una forma que impide que se la abarque en su totalidad. Incluso si el jurista (como sucede frecuentemente en la Europa continental) va más allá en sus investigaciones de los límites del derecho, integrando ciertos fenómenos extrajurídicos (ante todo del campo de las estructuras administrativas), se le escapan naturalmente muchos aspectos del hecho administrativo, que permanecen así separados de los estudios de la administración. Semejante amputación tiene unos resultados que empobrecen el conocimiento.

Igualmente, los estudios *económicos* tampoco pueden bastar, aunque su aportación sea importante; los problemas de la producción, de la utilización de los bienes materiales, etc., no agotan de ningún modo la esencia del proceso de administrar; la precitada complejidad del hecho administrativo no permite que se le encierre en el estrecho marco de esta disciplina. Citando otras ciencias sociales, podríamos también probar el fundamento de las comprobaciones precedentes: ninguna de ellas aprehende *por sí misma* el hecho administrativo en todos sus aspectos.

Parece, en definitiva, que para aproximarse a un conocimiento científico «integral» de la Administración pública, que abarque todos los problemas planteados por la vida administrativa, abordados desde un punto de vista específico (pero al mismo tiempo interdisciplinario, es decir, utilizando las conquistas de otras ciencias sociales hermanas), el estudioso debe—con la finalidad de elevarse a las necesarias generaciones—aceptar la existencia de una ciencia particular, sistematizando metódicamente los datos de la experiencia y constituyendo el marco científico de la «doctrina administrativa» preconizada en su tiempo, ante tanta insistencia, por Henry Fayol.

II.1. La ciencia administrativa tiene sus «pergaminos»: basta con recordar, en este orden de ideas, antecedentes tales como el de la «Ciencia de la policía», de los siglos xvii y xviii, es decir, en la época de De la Mare en Francia, o de los «cameralistas» en los países de lengua alemana. Ha tenido en todo tiempo eminentes defensores en muchos países; mencionemos, a título de ejemplos característicos, a Georges Cuvier o Alexis de Tocqueville en Francia; a Woodrow Wilson en los Estados Unidos; a Vittorio Emanuele Orlando en Italia, Lorenz von Stein en Austria o Colmeiro en España. Entre sus defensores no faltan, por otra parte, representantes de la ciencia del *derecho administrativo*. Varios autores presentan la edificación de una ciencia administrativa en relación estrecha con la del dere-

cho administrativo, al lado o por encima de esta última, como un postulado de sentido común, dictado tanto por las necesidades imperiosas del conocimiento como por la preocupación de proporcionar un material indispensable para completar útilmente la formación y para hacer posible el perfeccionamiento de los prácticos de la administración. Se ha podido incluso decir en los Estados Unidos que «cualquiera que sea el porvenir, la ciencia administrativa será el instrumento esencial del bienestar de la Humanidad» (1). Y Lorenz von Stein formuló hace cien años la predicción de que «El siglo XIX será en la ciencia del Estado el siglo de la ciencia administrativa» (2).

Esta predicción tardaría un siglo en realizarse. En efecto, a pesar de la unanimidad que caracterizaba en la práctica las opiniones de los que se tomaron sucesivamente el trabajo de estudiar con seriedad la necesidad de una ciencia administrativa, la gestión de esta última resultaría particularmente penosa.

El intento de clasificación de las dificultades, dictado por el afán de orientación, conduce a comprobar que estamos en presencia de tres tipos de consideraciones, que obran simultáneamente:

- En primer lugar, de ciertas consideraciones de orden general —epistemológico y metodológico— que se oponen a otorgar el derecho de ciudadanía en el marco de la ciencia a toda ciencia «nueva».
- En segundo lugar, de consideraciones del mismo orden, pero particulares a las ciencias sociales.
- Finalmente, de obstáculos específicos de nuestro dominio, que se oponen obstinadamente al reconocimiento de la calidad científica de las investigaciones relativas a la Administración Pública, degradada tradicionalmente a la rutina de carácter artístico o artesano.

II.2. En cuanto al primer grupo de obstáculos mencionados, nos enfrentamos, primordialmente, con la oposición —tácita, pero tenaz— de los espíritus conservadores que, una vez adquiridas las costumbres, se obstinan en defender la agrupación tradicional de los conocimientos que corresponde a las enseñanzas clásicas en el marco de los programas universitarios tradicionales. Toda innovación que trastorne el *statu quo* de las ciencias constituidas y reconocidas o que

(1) Charles A. Beard, *Public Policy and General Welfare*, Nueva York, 1951, página 150.

(2) *Verwaltungslehre, Die Lehre von der innern Verwaltung*. I, Stuttgart, 1866, pág. 94.

consista en una superación de las antigua compartimentación habitual, se combate frecuentemente *a priori*.

En segundo lugar, en relación con esta ortodoxia doctrinal, juega el potente prejuicio, heredado del siglo XIX, según el cual no hay más ciencia que la ciencia positiva.

Consecuentemente, lo que no entra en el marco universitario tradicional no es digno del interés del científico, y debe ser abandonado al empirismo del práctico.

En tercer lugar, siguen existiendo dudas en cuanto al contenido de la noción «Ciencia». Por una parte, se defiende la tesis de que se trata de un conjunto de conocimientos coordinados que se refieren a un objeto determinado y que tienden a la elaboración de principios generales. Por otra, se mantiene que se trata de la aplicación consciente a un objeto determinado del método científico, que caracteriza toda obra científica.

II.3. El camino que sigue la ciencia administrativa en gestación está sembrado todavía de acechanzas de diferente tipo. Se trata sobre todo de consideraciones particulares relativas a las ciencias sociales.

A pesar de la evolución acaecida en el siglo XX, las ciencias sociales «nuevas», aparte de las disciplinas humanas tradicionales (filosofía, filología, historia, geografía, literatura), parecen en el mundo de los científicos unos parientes pobres. Subsisten y se desarrollan, pero la consciencia de su «subdesarrollo» relativo permanece.

En cuanto a la ciencia administrativa, nos enfrentamos ante todo con el hecho de que allí donde intenta orearse, vemos frecuentemente secuelas de la «Ciencia de la policía». Semisaber científico, semirrutina, el precedente «cameralista» juega un papel de freno, ya que no era más que una mezcla particular de conocimientos puramente prácticos tomados de la economía, las materias fiscales, la estadística, la tecnología, etc.; es decir, una polvareda de datos heteróclitos que se reunían de cualquier forma, sin elevarse a generalizaciones y sin traducir los fenómenos perfectibles de entidades construidas por la vía de la reagrupación.

Al mismo tiempo, la Administración Pública es tradicionalmente concebida en la Europa continental como un instrumento de mando, nacido del régimen de policía de los siglos XVIII y XIX, en los que la arbitrariedad constituía la regla; gobernada por presupuestos políticos circunstanciales, es considerada como algo que huye por definición de toda sistematización, y que cierra el acceso al pensamiento científico.

Los reiterados intentos de una «rehabilitación» intelectual de las

prácticas del dominio de la gestión administrativa, no solamente encontraban las mismas dificultades que otras ciencias sociales —fluidez del principio de selección, interpenetración inevitable de especialidades científicas diferentes, entrecruzamiento de las técnicas particulares de investigación—, sino que debían, además, luchar contra la inveterada concepción del «amateurismo» de los administradores, de la existencia de los «administradores-natos» e incluso de la autoformación por medio de la sola experiencia.

El proceso de la «juridización» de la acción administrativa, verdadera conquista en la Europa continental del «Estado de Derecho» (*Rechtsstaat*) del siglo XIX, tuvo como efecto inmediato y paradójico la exclusión de este dominio de todo germen de estudios no puramente jurídicos. Sucedió así que el pensamiento jurídico—la clasificación, la exégesis, la interpretación de las reglas del derecho administrativo en vigor—monopolizó todo este campo de estudios y de investigaciones, interrumpiendo la evolución de la ciencia administrativa «global». La visión jurídica era la que debía dominar. Lorenz von Stein explicó ya en 1866 esta tendencia.

Si, adquiriendo, no sin esfuerzo, un estatuto académico importante, la ciencia del derecho administrativo ha sabido formar, a medida que se ha ido desarrollando en todos los países y de acuerdo con la jurisprudencia, una serie de imponentes instituciones jurídicas, ha permanecido centrada ante todo en la salvaguardia de los derechos del individuo frente a la injerencia (y los posibles abusos) del poder. Se tendía así a asegurar un equilibrio entre las prerrogativas de la Administración Pública—que se beneficiaba de varios «privilegios» en comparación con los particulares—y los derechos individuales garantizados por las leyes. Ha predominado así la preocupación por la legalidad, que se ha situado a un nivel muy superior a la preocupación por la eficacia y, en general, por toda consideración técnica; por consecuencia, el aspecto *ars administrandi* cesó de constituir la base de los estudios; se encontró abandonado por los estudiosos y apartado de la enseñanza (allá donde se mantuvo, en el terreno profesional, conservó un carácter puramente utilitario y fué privado de su orla teórica).

Así el desarrollo espectacular del Derecho administrativo y de la ciencia normativa correspondiente ha provocado durante un siglo entero una especie de «estrangulamiento» de otros aspectos de la acción administrativa, mereciendo estudios en una perspectiva más amplia y superando con mucho los límites del derecho; la institución de la jurisdicción administrativa ha abierto al individuo, anteriormente desarmado frente a la arbitrariedad estatal, el camino al

pretorio imparcial donde se encuentra situado en pie de igualdad, en lo que a procedimiento se refiere, con el poder. La novedad de este género de acercamiento a la Administración parecía —en relación con el pasado— tan revolucionaria, que todo el esfuerzo intelectual se aplicó en adelante al perfeccionamiento del Derecho administrativo en tanto que nueva rama del Derecho público; al ser este último en esencia más bien *regulador* de la acción administrativa que su *motor*, la atención se dirigió unilateralmente hacia los frenos y las responsabilidades, y se desentendió de la marcha «interna» del mecanismo, de la vida del medio y de su contorno, del proceso complejo de la toma de decisión.

En definitiva, por notable que haya parecido la gimnasia intelectual que asegura el desarrollo de las instituciones del Derecho administrativo, deja de lado las situaciones concretas de hecho y no llega a aprehender las correlaciones internas, a explicar socialmente las necesidades y los fines de la acción administrativa; no se da cuenta de la existencia del *hecho administrativo*. Si aborda ciertos problemas de organización y funcionamiento, lo hace a título secundario y sin espíritu de sistema, lo que hace que —entorpeciendo el estudio jurídico propiamente dicho— esas coletillas continúen siendo insuficientes e incompletas.

Finalmente, cuando, en nuestra época, en relación con el desarrollo de la técnica de gestión de asuntos —públicos y privados—, y con la necesidad de la especialización profesional, nos hemos volcado sobre el problema de las técnicas de la acción administrativa con un espíritu de creciente eficacia y de sistematización, sucede que hemos caído en el exceso contrario. Es, en efecto, en los Estados Unidos donde encontramos —como sucede inmediatamente en otros muchos países, impulsados por éste— una verdadera mística de la organización científica del trabajo, cuya importancia han subrayado ante todo Taylor y su escuela, donde se han dejado fascinar únicamente por la tecnología, por el aspecto puramente «operativo» del funcionamiento del aparato, por la preocupación de rendimiento. Esta tendencia (*scientific management*) no tomaba en consideración más que elementos tales como planificación, organización, gestión del personal, dirección, coordinación y control, y presupuesto, sin tener en cuenta el factor humano propiamente dicho y sin incluir una verdadera teoría de la acción administrativa, cuyas raíces podían ser deducidas de las anteriores investigaciones, olvidadas ya.

Desde el punto de vista de las consideraciones puramente prácticas, procediendo a simplificaciones que resultan de la simplicidad

buscada a todo precio, esta corriente de ideas no ha sabido evitar cierto dogmatismo, incluso una especie de formalismo debido a los esquemas abstractos fundados en proverbios a los que ha recurrido y considerado como «principios». Los reproches formulados en la Europa continental contra el acercamiento unilateral y con frecuencia excesivamente formalista a la Ciencia del Derecho administrativo parecían así frecuentemente justificados en los Estados Unidos con respecto a la orientación de esta corriente (*engineering approach*). Al mismo tiempo, la base de este imponente edificio analítico continuaba siendo confusa, y la metodología empleada dejaba mucho que desear.

Así, el desarrollo de la Ciencia Administrativa, en lugar de encontrar un estimulante, se encontró en cierto modo frenado por este acercamiento unilateral al «hecho administrativo», que esta corriente de ideas parecía ignorar. Además, dicha corriente se inclinó ante todo sobre la gestión de asuntos privados (*Business Administration*) y consideraba inicialmente a la Administración pública al margen de sus análisis; cuando esta última se convirtió en centro de interés para muchos autores, debió de mantenerse una mezcla de ambas, sin que se tuviera en cuenta el carácter específico de la gestión pública en relación con el de las empresas privadas, a pesar de sus semejanzas y analogías.

Finalmente, a consecuencia de un forzado desdén por toda visión jurídica de la acción administrativa, esta Ciencia administrativa (que llevaba a veces la etiqueta de Ciencia de la organización) ha descuidado toda vinculación con el Derecho administrativo, realizándose así, de hecho, una ruptura total entre ella y las formas legales de la acción respectiva. Esto ha creado una enojosa asimetría, empobreciendo el conocimiento del «hecho administrativo» en su conjunto y provocando una reacción que se tradujo en la orientación socio-psicológica de los estudios administrativos en los Estados Unidos (3), fundada en un positivismo lógico y en el intento de superar el realismo ingenuo (abstracciones populares), recurriendo a una metodología rigurosa.

II.4. Si tenemos en cuenta esta difícil gestación, resulta más notable que, a pesar de la multitud de obstáculos de todo tipo con que ha tropezado, el estudio científico de la Administración pública se mantiene y se desarrolla. Se realiza en estrecha relación con otros estudios de las ciencias sociales, aprovechando sus conquistas, tanto como estas últimas utilizan los importantes resultados a los

(3) Cfr. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, 1948.

que han llegado los estudiosos de la Ciencia administrativa. El carácter académico y el valor didáctico de esta última se afirman así cada vez más en nuestra época, incluso allí donde su «estatuto» formal en la enseñanza y en la investigación científica continúa siendo controvertido.

III.1. La Ciencia administrativa reclama la autonomía, a semejanza de la que actualmente se está concediendo a la Ciencia política.

No cabe duda de que es necesario emprender la revisión de los criterios de la distribución tradicional de los conocimientos, fraguados en un pasado concluido, en función de las conquistas intelectuales sucesivas; de ello resulta el nacimiento de nuevas ramas especializadas, que exigen una reagrupación de la compartimentación estanca de las antiguas ciencias. Imponiendo su presencia, conquistan progresivamente el lugar que les corresponde. Nuestra época se caracteriza por estas apariciones, de las que podríamos citar innumerables ejemplos. Estas modificaciones del antiguo marco deberían facilitar el renacimiento de una concepción ya muy antigua —y siempre nueva— de una Ciencia administrativa.

El inveterado prejuicio «cientifista» ha perdido definitivamente el peso que tuvo en otro tiempo: la aureola que rodeaba la etiqueta «Ciencia» en el siglo XIX, creando una especie de monopolio para las ramas «reconocidas» como tales en la enseñanza universitaria, no existe ya en nuestra época. Al mismo tiempo, hoy ha desaparecido también la fascinación que ejercían anteriormente las ciencias físicas y biológicas por lo que se refiere a su rigor metodológico y a la pretendida certidumbre de los principios enunciados.

En lo que se refiere al problema del método, parece también que «la fraccionaria óptica que, incluso antes de considerar el objeto (del estudio determinado), pretende conocer el medio más conveniente para estudiarlo» (4) tiende a ejercer cada vez menos presión.

III.2. Las dudas que se manifiestan todavía hoy se traducen a veces por el empleo del plural: se prefiere hablar de «ciencias administrativas» en lugar de la «Ciencia administrativa» (particularmente en las lenguas románicas y germánicas). Sustituyendo el singular por el plural se resalta la divergencia de las perspectivas intelectuales existentes y la dependencia de los estudios de la Administración de una serie de disciplinas sociales que se inclinan sobre la gestión administrativa.

(4) Friedrich von Hayek, *Scientisme et sciences sociales. Essai sur le mauvais usage de la raison.*

Este *plural* —resultado de un compromiso entre el reconocimiento de la necesidad de tales estudios y la precaución en cuanto a la concesión del «standing» científico de los conocimientos que dependen ante todo de un *arte*— es la manifestación de la falta de acuerdo previo entre los científicos en cuanto a la noción misma de la Ciencia, en cuanto al papel del método científico global y de las técnicas particulares, y en cuanto a las consecuencias epistemológicas a extraer de la admisión de un «plan común» de estudios dispares, que se entrecruzan con todas las ciencias hermanas. Se piensa evitar así el «comprometerse», soslayando la resolución del problema en cuanto al fondo, y contentándose con un sesgo que —negando la unidad de la Ciencia administrativa— la hace, sin embargo, entrar en la familia de las ciencias. Si no se tratase aquí más que de un problema gramatical, la elección de la etiqueta no tendría una mayor importancia, pero tras esta última, encontramos el problema de fondo, que merece la adopción de una actitud firme y decidida.

III.3. En la lengua inglesa, y particularmente en los Estados Unidos, se manifiesta la misma complicación con diferentes formas. Siendo el singular la regla lingüística, se recurre frecuentemente al empleo de la expresión *Public Administration*, sin añadir la etiqueta «Ciencia». La confesión de impotencia por parte del científico en lo que se refiere a la denominación del marco en el que trabaja parece aquí todavía más espectacular que la precedente. Se crea, al mismo tiempo, de esta manera una confusión terminológica cierta. En efecto, «Administración pública» significa así no solamente, por una parte, el conjunto de los órganos administrativos (estructura) y, por otra, la actividad de estos órganos (funcionamiento), sino, además —por medio de la investigación—, el *estudio científico de ambos*.

Dada la dominación, hasta época reciente, en los Estados Unidos del acercamiento bajo el ángulo de la técnica de administrar (*How-to-approach*), resultaba molesto recurrir a la expresión «Ciencia»; se prefirió, por consecuencia, dejar todo este problema en suspenso, prescindiendo, por el momento, del estudio detallado de los diversos aspectos de la Administración pública.

Dándose cuenta de los inconvenientes que presentaba semejante solución, algunos autores americanos como Dwight Waldo (5), recurrieron a la expresión «Estudio», en lugar de Ciencia; el mismo

(5) *The Study of Public Administration*, Garden City, Doubleday, 1955. Este título tiene en los Estados Unidos una gran tradición: el famoso estudio de Woodrow Wilson de 1887 (aparecido en «Political Science Quarterly» núm. 2, páginas 197-222, y reimprimido *ibidem* en 1941, núm. 4/LVI) ya lo incluía.

camino ha sido seguido en 1945 en Francia, con ocasión de la creación de los Institutos de Estudios Políticos (sin omitir en adelante, incluso aquí, el empleo del plural). Nos encontramos aquí frente a un juego de palabras, debido al hecho de que se cree prematuro recurrir a la palabra «Ciencia», ya que la «Ciencia administrativa» se halla todavía en período de gestación. Al mismo tiempo vemos una denominación interina, provisional, que será reemplazada un día por la «Ciencia», a medida que estos estudios se vayan desarrollando.

A pesar de todo, la noción «Ciencia administrativa» (en singular) parece imponerse desde todos los puntos de vista, entre los que destaca el de la claridad y la previsión de la evolución futura.

IV.1. Perteneciendo naturalmente a la familia de las ciencias sociales, y ligada por estrechos lazos de interdependencia con el conjunto de las ciencias hermanas, la Ciencia administrativa se halla en una situación de vecindad con respecto a la *Ciencia política*. Tanto la génesis como las etapas sucesivas de la evolución son comunes a ambas; la Ciencia administrativa aparece como una rama autónoma de la Ciencia política.

Desde que el «hecho político» emergió tal cual de la masa de datos sociales, y desde que nos fijamos en él no tanto como objeto de curiosidad esporádica referido al arte político, sino desde el punto de vista de la «inteligencia ordenadora», no teníamos más remedio que tomar en consideración a la Administración pública. Como resultado de las transformaciones intrínsecas fundamentales sufridas por la antigua concepción del «Ejecutivo», como consecuencia del papel que se le había concedido, el «hecho administrativo» —fenómeno que parecía más tangible de lo que es el «hecho político»— debía ser aislado y convertirse en objeto de estudios especializados.

A medida que las ideas fueron evolucionando se comprendió que la rígida dicotomía —política y administración— que preconizaba Woodrow Wilson en 1887 (separando la elaboración de las líneas generales de acción y su ejecución) no era conforme a la realidad vital. Resultó, en efecto, imposible trazar una línea de demarcación tan rigurosa entre ambas, con las distinciones ideológicas y las repercusiones correspondientes de orden estructural que debían llevar implícitas. La «buena administración» ha cesado de ser considerada en todas partes (incluso en los Estados Unidos) como un fin en sí mismo. Los objetivos administrativos dependen estrechamente de las grandes opciones políticas y en este sentido son como «objetivos intermediarios». Los resultados de los estudios emprendidos por los políticos —tanto la agrupación de «hechos políticos» como la

elaboración de conceptos hipotéticos de orden teórico (aunque establecidos experimental o comparativamente)—constituyen, así, frecuentemente, puntos de partida de los estudios en Ciencia administrativa. Las relaciones tan estrechas y constantes entre ambas ha hecho que algunos autores hayan llegado incluso a deplorar el «desmembramiento de la Ciencia política». Pero, como ya hemos dicho, si tenemos en cuenta las gigantescas dimensiones (siempre crecientes) del campo de acción de la Administración, y si no dejamos de tomar en consideración el papel del factor racional en esta última (al contrario del carácter irracional que caracteriza la decisión política), comprenderemos la necesaria «emancipación» de la Ciencia administrativa, sin que tenga lugar una ruptura con la Ciencia política.

IV.2. En segundo lugar, es necesario subrayar la estrecha relación de vecindad existente entre la Ciencia administrativa y otras dos ciencias sociales: la *Sociología* y la *Psicología*.

La influencia que la primera ejerce sobre la Ciencia administrativa en su encarnación contemporánea es particularmente grande. En otro tiempo, los estudiosos de la Ciencia administrativa se contentaban con ceñirse solamente a los factores políticos o solamente a los factores jurídicos que gobernaban o encuadraban la acción administrativa. Gracias a la aportación de la sociología se ha podido situar esta acción en su contorno e inclinarse—con la atención que merece—sobre su «ecología». Hemos comprendido perfectamente que no basta con explicar el hecho administrativo como algo que resulta únicamente de ordenaciones técnicas de orden interno (entramado y articulaciones), o del juego de relaciones verticales y horizontales establecidas de forma tan racional como fuera posible entre agentes de la organización dada.

En el marco de las amplias ordenaciones sociales, la Administración pública está constantemente influida por el conjunto de factores de todo tipo que la rodean, y a los que influye a su vez: no vive en el vacío, sino que depende estrechamente de las cambiantes combinaciones de los hechos sociales.

El alto grado de generalización que caracteriza a la sociología permite proceder a un «análisis culturalista», como consecuencia de la integración de las sucesivas modificaciones del «todo» social, en el dominio de las investigaciones. La Administración pública se encuentra así situada en su contexto social, ampliándose considerablemente la «materia prima» sometida a las investigaciones: el estudio de la organización de grupos sociales y del conjunto de fuerzas que influyen en las motivaciones de decisión, en función

de las aptitudes comunitarias, abre al estudioso los ojos a una serie de fenómenos que en otro tiempo permanecían ocultos para él. Como lo demuestra el ejemplo de la inteligencia creadora de Max Weber y de dos generaciones de seguidores suyos en varios países, la apertura de los espíritus hacia las condiciones culturales y sociales, en cuyo marco se forman y transforman las ordenaciones administrativas, permite salir del círculo vicioso del tecnicismo puro, traspasando los problemas de la realidad administrativa al nivel general de las causas y los efectos en la sociedad humana dada.

En cuanto a la *psicología* (y, ante todo, a la *psicología social*), enriquece seriamente la ciencia administrativa moderna. Gracias a su apoyo llegamos a esclarecer los problemas referentes a las *relaciones humanas* en los mecanismos administrativos, cooperación y cohesión, trabajo en equipo, autoridad y mando en el medio social dado, aparición de «organizaciones de hecho» (al lado y dentro de las «organizaciones formales»), fenómeno de la división del trabajo y de sus consecuencias psicológicas, etc.—y de *relaciones públicas* en el exterior—, problemas de contacto con los administrados («clientela»), de información, del papel de la opinión pública, de «modelos de conducta», etc. Basta con recordar en este orden de ideas, a título de ejemplos, la importancia que han tenido en los países de lengua inglesa los escritos de Mary Parker Follet, en Gran Bretaña (6) o en los Estados Unidos, la encuesta del «Hawthorne Group» (7). Las investigaciones del campo de las «comunicaciones» en el seno de grupos sociales (esclarecidas por la «teoría de la información» o tocantes a la solidaridad colectiva, la lealtad con respecto al grupo, la atracción del trabajo —todo ese «diagnóstico psicológico» necesario en cada sector de la acción colectiva—, permiten explicar, desmistificándolos, varios fenómenos carismáticos y comprender en particular la vinculación del papel de cada participante con los diversos tipos de personalidad.

Estudiando el comportamiento humano en la organización, llegamos a modificar las estereotipadas ideas relativas a la significación de las jerarquías formales, y dictadas por el acercamiento «mecánico» al hombre y al grupo social. Estos estudios tienen en la Administración pública un alcance tanto más grande cuanto que el factor de la ganancia, decisivo en la empresa privada, no interviene

(6) Por ejemplo, *Dynamic Administration*. «Collected papers of Mary Parker Follett». H. C. Metcalf y Lyndal Urwick editor, Londres, 1941.

(7) Investigaciones referentes a la compañía «Western Electric» (cfr. George C. Homans, «The Western Electric Researches» en *Human Factors in Management*, S. D. Hoslett, editor, Parkville, 1946, págs. 152 y ss.).

en principio y cuanto que la noción del interés público constituye, en principio, el elemento de unión, y contribuye a armonizar las contradicciones. El recurso a las técnicas psicológicas modernas es cada vez mayor en los diversos aspectos de la acción administrativa, como, por ejemplo, en el «reclutamiento científico» para la función pública y el conjunto de la gestión de los asuntos del personal administrativo. Así, el acercamiento socio-psicológico contribuye en gran manera a que el objeto de los estudios en este terreno aparezca con una perspectiva totalmente nueva.

IV.3. Las ciencias *económicas y financieras* contribuyen evidentemente al mejor conocimiento del «hecho administrativo», sobre el que arrojan luz desde sus puntos de vista. Tienen gran importancia tanto en el estudio de la organización administrativa, en el que hacen comprender mejor una serie de fenómenos específicos (como, por ejemplo, las ordenaciones para-administrativas, los servicios autónomos, las empresas públicas, etc.), como en el del funcionamiento (poniendo especialmente de relieve la misión de los aspectos económicos o espaciales, etc.). El postulado de «eficiencia es elaborado por la ciencia económica, y provocando el nacimiento de tentativas de medida y rendimiento, permite darse también cuenta de las relaciones afectivas existentes entre los objetivos intermediarios y las metas políticas finales» (8). Los problemas referentes a la base material de la acción administrativa, de la técnica presupuestaria y contable, del control financiero, etc., adquieren una importancia tan grande e influyen tanto toda decisión que, partiendo de la noción de la «economía social», se llega a ver en ella un medio de asegurar la «higiene administrativa».

Ya hemos hablado de la relación existente entre las ciencias de la administración y del *Derecho administrativo*: el papel del pensamiento jurídico y del aspecto legal de la acción administrativa continúa en un primer plano. Resultaría evidentemente absurdo que las reglas de derecho que rigen esta acción no fueron estudiadas, comentadas y sistematizadas. Se ha dicho que este aspecto no puede bastar por sí solo para aprehender el «hecho administrativo» en su conjunto, pero de ningún modo se puede deducir de esta afirmación que se deba abandonar o subestimar. La promoción de la ciencia administrativa no solamente no se opone en nada al desarrollo de la doctrina jurídico-administrativa y del Derecho administrativo, sino que, por una parte, puede constituir una garantía suplementaria del

(8) Cfr. Gabriel Ardant, *Technique de l'Etat*, París, 1953, pág. 169. Hay traducción española editada por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

carácter específico de las bases del Derecho administrativo por referencia al Derecho civil (particularmente en la medida en la que se aplica a ciertas actividades administrativas), y por otra, sus lazos con el Derecho administrativo pueden facilitar la progresiva penetración de conquistas intelectuales extrajurídicas en el mundo de las reglas del Derecho administrativo (su transformación en normas jurídicas). Queda reservado de esta manera al jurista, especialista en Derecho administrativo, un amplio campo de exploración científica y de imaginación creadora en el campo de la preparación de las reglas futuras, de su exégesis, de la creación de reglas jurisprudenciales (*usus fori*) y del Derecho comparado. Al mismo tiempo, se «purifica» a la ciencia del Derecho administrativo de la intrusión de elementos no jurídicos que encuentran refugio en él, en tanto que no existe, *lato sensu*, una ciencia administrativa.

Se ha discutido mucho el problema de si era conveniente incluir la ciencia del Derecho administrativo en la ciencia administrativa, o bien convenía dejar que tuvieran una existencia independiente, una al lado de la otra. Varios autores no dudan en pronunciarse en favor de la primera solución; otros expresan dudas en cuanto a la posibilidad de englobar una rama del Derecho tan firmemente constituida como es el Derecho administrativo en una ciencia «autónoma». El acercamiento global de esta última al «hecho administrativo», parece justificar plenamente el primero de estos puntos de vista; la posición comparable del Derecho constitucional en el marco del Derecho público no ha impedido en absoluto que la ciencia política se incline sobre las reglas en vigor, no resultando la separación de ambas más que de la manera en la que se aborde el objeto común. Podríamos fácilmente citar otros casos semejantes (por ejemplo, legislación financiera y ciencia de las finanzas).

Otras ciencias sociales vecinas, como la *etnología*, la *demografía*, la *geografía humana*, la *historia*, etc., influyen también en la ciencia administrativa.

IV.4. La identidad o la semejanza de varios rasgos de la empresa privada y de la Administración pública en el dominio de la gestión propiamente dicha hace que el desarrollo de la ciencia administrativa (referida a la Administración pública) y de algunos estudios del dominio de la gestión de asuntos (*Scientific Management*) sean paralelos, simultáneos y estén unidos por los más estrechos vínculos. El marco general de la organización del trabajo figura comúnmente en ambas.

Es cierto que la organización (científica) del trabajo, al estudiar los fenómenos de la empresa privada, debe ciertamente mucho a

las iniciales conquistas de los sucesivos predecesores de la ciencia administrativa y, en general, a las prácticas administrativas del sector público. Es igualmente cierto que la ciencia administrativa del siglo xx debe su desarrollo, en particular en los Estados Unidos, pero también en muchos otros países (*Betriebsverwaltung* alemán) al impulso dado por los estudios referentes a la gestión de la empresa. Particularmente, la moderna orientación psicosociológica y etnológica de la ciencia administrativa puede atribuirse en primer lugar a las experiencias del sector privado en el que el papel del trabajo en común y la condición del trabajador constituyen factores que condicionan la productividad. En estos sectores intervienen también los mismos factores «praxeológicos» (referidos al concepto del «buen trabajo», elevado a un alto grado de generalización), los de la teoría de la información, de la decisión, de la cibernética, así como las prácticas agrupadas habitualmente con la etiqueta de *O & M* (organización y métodos).

Sin embargo, frente a las ilusiones de varios autores como Henri Fayol, vinculado a la unidad de su «doctrina administrativa» (9), las diferencias entre estos sectores son grandes y superan incluso las semejanzas. Ante todo, nos enfrentamos con la fundamental desigualdad de los fines perseguidos, a los que son adaptados los medios en uso: el criterio del interés público, esencial para la Administración pública, desempeña en este orden de ideas un papel determinante. El recurso a la «fuerza» es excluido *a priori* del sector privado. Las diferencias del régimen jurídico son, consecuentemente, de gran importancia. La dependencia de la acción administrativa con respecto a la decisión política constituye otra *differentia specifica*.

Así, a pesar de las numerosas interferencias de estos dos sectores, olvidar las diferencias que existen entre ellos practicando la fusión de los campos respectivos de estudio supondría empobrecer seriamente el conocimiento del «hecho administrativo». Hay que asegurar a cada una la posibilidad de beneficiarse de las aportaciones de la otra ciencia, y no negar los lazos de parentesco que les unen, pero es necesario pronunciarse en favor de su separación. Si en nuestro tiempo existen diversos fenómenos de «privatización» de la gestión pública (por ejemplo, tendencias hacia el alineamiento de los estatutos de personal, aproximación de los medios de acción, etcétera) que hacen inclinarse la balanza en un sentido, simultánea-

(9) *L'éveil de l'esprit public*, París, 1927, pág. 6.

mente la socialización de toda la vida comunitaria en los países de régimen comunista no permite aplicar a sus administraciones públicas reglas, incluso aparentemente análogas, establecidas por las grandes empresas privadas en un régimen de economía diferente. Es así como en estos últimos países somos testigos de un renacimiento bastante espectacular de la ciencia administrativa.

V. «La administración es el eje de nuestra civilización», dice Dwight Waldo (10); asegura tanto la estabilidad y la cohesión como una transformación armoniosa de las condiciones sociales, introduciendo en ellas los factores de unidad y de racionalidad. Constituye el intermediario indispensable, ordenador y estabilizador, entre el poder público y el particular. De la «estrategia» y de las tácticas de la acción administrativa depende en gran parte la suerte de las sociedades contemporáneas y futuras. Reducirla al rango de factor *subalterno*, de pura manipulación técnica, desconocer el alcance de sus acciones y de sus abstenciones y no saber apreciar el dinamismo creador que la caracteriza supone alejarse de la realidad.

Si no se puede *regir sin administrar* no se puede tampoco administrar *sin prever* y *sin anticipar*. Para que la Administración pública pueda efectivamente desempeñar con éxito su compleja tarea, es necesario que sus actividades vayan acompañadas y precedidas de un estudio continuo y metódico. La ciencia debe decirnos lo que es, explicarlo y comentarlo, pero debe también determinar los itinerarios de la acción, anticiparse a la práctica. El papel del científico es ampliar los horizontes, precisar adecuadas perspectivas, preguntarse por el porvenir, proporcionar a los prácticos concepciones teóricas que les ofrezcan una justa visión de los problemas que trata cotidianamente.

La ciencia administrativa desempeña en este orden de ideas un papel importantísimo. Es justo subrayar, sin ninguna exageración, que sin esta ciencia, que estudia a fondo el «hecho administrativo» desde todos sus aspectos, la acción administrativa permanecerá en el imperio de lo fortuito, del puro y simple pragmatismo. La búsqueda del orden por la administración, cuya importancia ha sido en otro tiempo subrayada insistentemente por Cournot, se encuentra fatalmente frenada por el empirismo y el espíritu de rutina. Así, pues, la constitución y el desarrollo de la ciencia administrativa debe coronar con toda naturalidad esta «edad» administrativa en la que vivimos. Cualesquiera que sean los obstáculos que toda ciencia en gestación

(10) *Op. cit.*, pág. 68.

encuentra en su camino y que la ciencia administrativa en particular debe combatir, ésta se afianzará progresivamente y ocupará el lugar que le corresponde en la familia de las ciencias sociales.

Varios factores contribuyen en nuestra época a la aceleración de este movimiento natural. La «segunda revolución industrial» que vivimos, con la mecanización y la automatización que entraña, el desarrollo de la planificación y la modernización de la gestión del personal requieren que las realizaciones vayan precedidas de una madura reflexión metódica. La obtención de la independencia por una serie de países y la formación de administraciones públicas post-coloniales, con la ayuda de la Asistencia Técnica Internacional o Bilateral acucia la realización de estas tareas si queremos evitar los daños que ha ocasionado la imitación de antiguos errores.

Y qué decir del tránsito de la ciencia *pura*, una vez organizada, a la ciencia *aplicada*, fundada en los resultados de la primera y con un carácter no ya informativo solamente, sino también formativo. Hoy se reconoce universalmente, como demuestran muchos ejemplos de escuelas de la administración, que el adiestramiento metódico del personal administrativo, antes de su entrada en funciones y en el curso de su ejercicio, es una de las condiciones *sine qua non* de la «buena administración». Este entrenamiento no es suficiente si no es más que puramente «técnico», sin base teórica adecuada, sin que los interesados comprendan la amplitud de su tarea, la complejidad de las «operaciones intermediarias» que se encuentran situadas entre la decisión política y la ejecución material, la grandeza de la misión del administrador. Para que esta misión educadora dé fruto resulta, pues, indispensable un cuerpo de doctrina.

El rápido desarrollo de la ciencia administrativa no es hoy algo de lo que pueda caber duda; la comprensión de su necesidad es cada vez más general, cualquiera que sea el régimen político y económico dado, el grado de civilización y el modelo nacional de la administración. Es necesario evitar todavía, en la medida de lo posible, las enfermedades infantiles debidas a la indigencia de la visión inicial, al arranque inadecuado, a las dudas epistemológicas y metodológicas. A la generación actual se le plantea la gran tarea de saber aprehender el sentido de esta tendencia, de comprender la urgencia del problema, de dar prueba de imaginación creadora, de saber abordar el «hecho administrativo» en su conjunto, reuniendo a este efecto a los estudiosos interesados en la materia, cualquiera que sea su formación previa en una ciencia social determinada y llegar a «integrarlos» para realizar una misión de estudio común.

No hay razón para que la Administración pública, cuyos defectos

y deficiencia se deploran tradicionalmente, no se sitúa a la vanguardia del progreso: progreso intelectual, moral, social y técnico. Lograrlo constituiría una enorme fuente de economía de fondos materiales y de energía social. Los resultados en todos los niveles, entre los que se encuentra la actitud cívica de las masas, serían rápidos y positivos. La ciencia administrativa correctamente concebida, dinámica y completa, aparece como el medio más seguro para marcar la evolución en este sentido.