



**ESTUDIOS**

# **EL ESTADO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION EN EUROPA\***

35.06(4)

Por FRITZ MORSTEIN MARX

*Sumario:* I. Introducción.—II. Derecho administrativo y Ciencia de la Administración.—III. La Ciencia administrativa en Europa.—IV. Evolución y realizaciones.—V. La Ciencia de la Administración y su influencia en la política de gobierno.—VI. La Ciencia de la Administración en la Europa oriental.—VII. Realizaciones e ideales.

## **I. Introducción**

**L**a Academia de Ciencias Administrativas de Spira organizó en septiembre de 1968 una conferencia a la que asistieron cerca de ciento veinticinco personas, con objeto de estudiar conjuntamente el estado actual y las tendencias de la ciencia administrativa en los países de Europa. Con ello, la Escuela de Spira, que se había ocupado en otras ocasiones de cuestiones conexas, emprendía el difícil intento de inventariar el desarrollo en Europa de los estudios administrativos.

\* Resumen realizado por CARLOS PARAMÉS del trabajo «Inventory of Administrative Study in Europe: The Speyer Conference», publicado en *Public Administration Review*, julio-agosto 1969 (núm. 4, vol. XXIX).

El atractivo de la reunión se demostró al conseguirse la participación de una muestra representativa de los nombres más destacados de diversos países, y ello a pesar de que se acabara de celebrar en Dublín el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

La mayoría de los asistentes llegaron a la Conferencia convencidos de que su país se encontraba retrasado con respecto a otros. La realidad fue que las respectivas evoluciones resultan análogas y que lo que faltaba básicamente era el exacto conocimiento de lo que estaba sucediendo en otros países de Europa y que, por tanto, era fundamental el intensificar los contactos entre los diversos especialistas y asegurar de alguna forma la continuidad de reuniones de esta índole.

## II. Derecho administrativo y Ciencia de la Administración

Las relaciones entre Derecho administrativo y Ciencia de la Administración, como enfoques diferentes de los problemas de la Administración pública, han oscilado pendularmente siguiendo un ritmo ligado estrechamente a las etapas sucesivas del desarrollo social y económico.

El punto de partida estuvo en el desarrollo de los estados nacionales, que hubiera sido imposible a no ser por la conjunción de las siguientes circunstancias: elaboración de la doctrina de la soberanía interna; comprensión de los efectos integradores de la política pública; codificación de unos mecanismos de gobierno dignos de confianza; exigencia de una capacitación intelectual suficiente para el personal de alto nivel.

Esta fórmula logró sus primeros éxitos en el caso de Brandeburgo-Prusia, donde alcanzó un notable desarrollo a pesar de sus limitadas posibilidades económicas. Los conocimientos en materia administrativa y economía política se exigieron a los hombres destinados a ocupar los puestos de dirección en la Administración, y las sedicentes ciencias cameralistas trataron de capacitar a los funcionarios que habrían de ocuparse de las tareas propias de un Estado planificador en embrión. Se trató entonces de aplicar el espíritu de competencia y promoción, propio de la empresa privada, a la gestión de sectores públicos tales como la agricultura, las minas, los transportes, la banca y los seguros. Por otra parte, la expansión del cameralismo hizo mella en la posición que tradicionalmente había ocupado el Derecho administrativo en el orden establecido.

La Revolución francesa dirigió sus flechas contra esta época de integración estatal y bienestar «planificado». No parecía oportuno que la autoridad, no obstante su reconocida buena intención, tuviera un campo ilimitado de actuación; lo importante ahora era proteger el individuo. De ahí el afán de poner fronteras legales a la acción pública y la instauración de un auténtico sistema de Derecho administrativo y justicia. Y el péndulo osciló hasta dar lugar a la creación de un nuevo ejemplar de universitario colocado en puesto de responsabilidad: el «jurista administrador».

Los logros de este nuevo modelo de servidor público son notorios. Al legalizarse la acción administrativa el poder se hizo más cívico, y a finales del XIX el perfeccionamiento del Derecho administrativo en el continente había alcanzado una madurez insoñable en el mundo del *common Law*. Como contrapartida estaba el hecho de que el «administrador jurista», por su preparación académica y sus perspectivas de trabajo, estaba llamado a perder contacto con la tarea administrativa propiamente dicha. Ni tampoco cabía esperar que captara los cambios sustantivos acaecidos en el contexto administrativo a influjos de la naciente sociedad industrial.

En nuestros días, y a medida que la fuerza misma de las cosas jugaba en su contra, el administrador jurista luchaba entre dos emociones en conflicto. Por un lado, se sentía capaz de intentar frenar la marcha del péndulo hacia la idea del *management* como algo ajeno a su dignificada concepción de las tareas de gobierno; podía incluso proponer la depuración de la Universidad de todas las huellas de las ciencias sociales, reacción defensiva en modo alguno desconocida en el resto del mundo y detectable mucho antes de las recientes manifestaciones de desasosiego entre los jóvenes universitarios. Por otro lado, este tipo de reacción está acompañado de una creciente tendencia de parte del funcionario jurista a examinar críticamente la utilidad de unos conocimientos legales excesivos, a favorecer la conexión con las ciencias sociales e incluso a reconocer que los estudios administrativos deben figurar en los programas de la enseñanza universitaria.

En algunos aspectos las exigencias características de la sociedad industrial de nuestros días coinciden íntimamente con las preocupaciones de la etapa de nacimiento de los Estados nacionales. Las motivaciones económicas y sociales se han convertido en factor político de primer orden. La Administración pública lucha por penetrar a través de las fisuras abiertas en el edificio social, y, en la práctica, los órganos administrativos contribuyen vitalmente a reforzar el mantenimiento de la ley y el orden, a proporcionar servicios

innumerables como consecuencia de un derecho del individuo y, al margen, por consiguiente, de su capacidad de pagar su justo precio, a difundir la información precisa para adivinar cómo seguir viviendo y cómo vivir mejor en medio de una civilización abrumadoramente compleja. La idea de producto nacional bruto impone la necesidad de un aparato planificador que, sin ahogar las iniciativas individuales, ofrezca directrices para lograr metas más ambiciosas. Cada vez resulta más patente la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo permanente de integración capaz de tender un puente entre la esfera pública y la privada.

Nada hay, por tanto, de extraño en que las presiones que movilizan el servicio público tengan sentido social, traten de aprehender las implicaciones de lo que sucede en un contexto más amplio y de dar expansión a su capacidad de concepción, sin por ello abandonar los afanes de sacar a la maquinaria administrativa su mayor y más constructivo rendimiento. Ya no vale decir, como hacía el jurista administrativo, que la responsabilidad de los órganos de alto nivel consiste en hacer que se cumplan las leyes. La andadura actual del desarrollo postula una revisión de la ciencia administrativa, igual que la irrupción de los Estados nacionales había hecho florecer una serie de estudios sistemáticos acerca de las exigencias administrativas básicas. Sin embargo, los estudios en materia administrativa no han sido todavía capaces de superar el estado precedente de las cosas. Habrá que luchar aún mucho para abandonar por completo la época de los funcionarios juristas.

Lo que sí puede resultar extraño es que la bandera del «modernismo», tan tentadora para la nueva ciencia administrativa, traiga ciertas connotaciones capaces de desanimar a sectores importantes de la ciencia europea. Tanto en lo que hace al «movimiento de la gestión científica» como al reciente ascendente de las investigaciones en el campo de la Administración pública, el Viejo Mundo ha quedado en deuda con los Estados Unidos. Hay muchos europeos que aceptarán sin alterarse este hecho, pero quedan otros muchos que lamentan esta implícita dependencia, porque abrigan reservas con respecto al «coloso americano», a su papel en el orden mundial de nuestros días, a lo que, con razón o sin ella, denominan el *American way*. En este punto, por tanto, la corriente que trata de emancipar los estudios administrativos de un exagerado servilismo y una orientación legalista profundamente enraizada se entrecruza con otra que, sustancialmente, postula la nacionalización de esos estudios. Podríamos resumir esta línea de pensamiento en estas palabras: la ciencia administrativa tiene razón y, lo que es más, se funda en considera-

ciones prácticas indiscutibles; sin embargo, ganaría en fuerza y resultaría mucho más atractiva si fuera capaz de huir de la sujeción a lo estadounidense.

### III. La Ciencia administrativa en Europa

Conscientes de las grandes dificultades a superar, los participantes en la conferencia de Spira estaban muy lejos de sentirse plenamente satisfechos; lo que no quiere decir que, valorando sensatamente los avances conseguidos en la lucha por dar a la nueva ciencia un lugar seguro, no se sintieran penetrados de un razonable optimismo.

Se basaba este optimismo en un fenómeno que no cabe desconocer: el renacimiento de los estudios administrativos que se produjo simultáneamente y, con independencia, en todos los rincones de Europa, incluida Austria, a pesar de qué externamente no lo parezca si tomamos como buenas las palabras de su portavoz en la conferencia, el profesor Félix Ermacora, de la Universidad de Viena. Esta explosión de extraordinario interés por estos temas había revestido singular importancia a lo largo de la presente década, en la que han constituido hitos decisivos trabajos, como el *Traité de Science Administrative*, publicado en Francia, obra de un grupo de autores de alto nivel, extenso, con cerca de 900 páginas, y *Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, publicado anteriormente en Alemania, con una perspectiva menos ambiciosa, bajo el patrocinio del profesor Morstein Marx.

El *Traité* marcó el tono de la contribución francesa a la conferencia, apoyada en una actitud informada y optimista. A principios del siglo pasado los estudios administrativos tenían aún importantes protagonistas en Francia, pero los muros, cada vez más altos, de la jurisprudencia administrativa habían reducido su esfera de influencia. Georges Langrod hizo hincapié en la lucha contra corriente que había tenido que combatir la ciencia administrativa de nuestros días, explicable, en gran medida, en base al «predominio del Derecho administrativo desde la segunda mitad del siglo XIX». Este predominio había traído como consecuencia el que se produjeran serias interferencias en la continuidad de los trabajos propiamente administrativos. Esto no obstante el espíritu de Bonnin, Macarel, Vivien y otros perduraba, y su eco resonaba vivo en los enfoques teóricos de los grandes juristas.

Como consecuencia del desequilibrio existente en el tratamiento de los fenómenos administrativos, los logros en exceso dogmáticos del Derecho público francés despertaron gran desasosiego y un sentimiento de frustración que se magnificó como consecuencia del brillo de las doctrinas de Fayol en los finales de siglo. Es verdad que el enfoque de Fayol era muy pragmático y trataba de dar normas de trabajo a los ejecutivos. En su afán de dar reglas válidas para administrar empresas privadas, se apoyó en su sólida experiencia, pero prestó poca atención a la formulación de los fundamentos teóricos de su doctrina. Su mayor acierto estuvo en abrir una nueva perspectiva a la gestión de la vida de la empresa y los problemas conexos, preparando con ello el terreno para la aceptación de los impulsos que dimanaban del movimiento de la gestión científica de origen estadounidense. Estas aportaciones foráneas, especialmente las derivadas del movimiento científico, se habían demostrado claramente beneficiosas y merecían crédito en cuanto habían movido a los estudiosos franceses a conseguir resultados semejantes.

Paralelamente el desarrollo de las ciencias sociales estimuló aún más el interés de Francia en examinar los procesos administrativos, se extendieron los objetivos de la investigación y se llevaron los análisis a la ecología, buscando una base en el contexto cultural francés considerado como un todo. Y los estudios pasaron de examinar instituciones concretas, tales como el Consejo de Estado, a centrarse en interrelaciones operativas, comprobadas con ayuda de la psicología social. Según Langrod, se está llegando a una tercera etapa, cuyo propósito reconocido es trabajar en pro de la construcción de una teoría general plena de sentido y, para llegar a ello, a un sistema teórico coherente, se necesitarán muy variadas colaboraciones. Y así, la tercera fase habrá de apoyarse en una cooperación interdisciplinaria que no debería convertirse en una huida hacia la abstracción. Juntamente con ella debería producirse una vuelta deliberada hacia los aspectos empíricos, y de ahí el lado práctico de la actividad administrativa. Langrod insistió en los esfuerzos que se están llevando a cabo en Francia para aislar, como unidad básica de todas las operaciones administrativas, *le fait administratif*.

Estos programas de investigación han conseguido apoyo institucional de distinta naturaleza y en diversos lugares. Un ejemplo de ello está en la Escuela Práctica de Estudios Superiores de París, especialmente en su sección dedicada a las ciencias económicas y sociales. En esta sección se creó una cátedra de ciencia administrativa en 1962. Esta cabeza de puente se amplió con la creación de otras cátedras análogas en las universidades de Burdeos, Lille y

Rennes. A mayor abundamiento, varios centros especializados de investigación han nacido recientemente en varias universidades.

Para Langrod, la fuerza creciente de la ciencia administrativa en Francia encuentra también explicación en la creación de un nuevo tipo de doctorado destinado a estimular la realización de investigaciones que de hecho se habían llevado a cabo e incrementado la labor de creación científica. Estos doctorados se impartían a lo largo de seminarios, en los que participaban estudiantes, funcionarios, magistrados, profesores de universidad y gentes del mundo de la empresa privada que tuvieran relación con el tema. Estos doctorados en investigación eran uno de los procedimientos más efectivos de ampliar las perspectivas y las dimensiones de la labor de creación científica en este terreno.

Para Langrod, uno de los rasgos más significativos de esta evolución está en la participación de las facultades de naturaleza jurídica en estos proyectos de investigación. Los juristas empiezan también a pensar en que el enfoque interdisciplinar está ganando relevancia y significado. Con frecuencia, hombres procedentes de las facultades de Derecho han sido presidentes, han pronunciado los discursos de apertura o han participado en grupos interdisciplinares de investigación en materia de ciencias sociales y, en especial, en estudios administrativos. El viejo antagonismo Derecho administrativo - Ciencia de la Administración está, en opinión de Langrod, desvaneciéndose.

#### IV. Evolución y realizaciones

A juzgar por la información presentada en la Conferencia de Spira, hay motivos para creer que los estudios administrativos están ganando fuerza en Europa. Aunque entre los asistentes a la conferencia haya existido un acuerdo generalizado en el sentido de que lo hecho es aún insuficiente para superar el retraso existente, desconocer su importancia sería poco razonable. Han surgido por doquier nuevos centros dedicados a la enseñanza, al adiestramiento o la investigación y nuevos libros y revistas están a disposición de los posibles interesados.

A raíz de la segunda guerra mundial, el Royal Institute of Public Administration, la Ecole National d'Administration y la Academia de Spira eran, con muy pocos más, los centros que se ocupaban en Europa de estas cuestiones. Hoy el mapa de Europa está cubierto de centros de este carácter. Desde España — en la que a partir de

1958 se está llevando a cabo un programa centrado en la Escuela Nacional de Administración Pública, que tanto debe a Laureano López Rodó—hasta Turquía; desde las renombradas actividades de Poul Meyer, en la costa báltica de Dinamarca hasta la Escuela Superior de Caserta, en el sur de Italia.

Pocos de los participantes en la Conferencia de Spira se hubieran atrevido a enumerar todos estos centros. Lo único que pretendían era ayudarse unos a otros en el intento de llegar a su exacta determinación y en la variedad del papel que juegan en sus respectivos países. Feliciano Benvenuti, director del Instituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, de Milán, evaluó el programa llevado a cabo por su institución a la luz de la resolución del Congreso de Varena. En Varena, representantes italianos de la jurisprudencia, la sociología, la historia, la economía y la estadística, habían llegado en 1955 a un acuerdo en cuanto a la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo decidido para atender «a la necesidad de enfocar analíticamente y de forma más comprensiva los procesos administrativos desde las perspectivas ofrecidas por las distintas disciplinas y utilizando los métodos críticos apropiados a cada uno de ellos». Juntamente con las diversas series de publicaciones sacadas a la luz por este instituto, incluida la revista trimestral *Amministrare*, el profesor Benvenuti prestó especial atención a los estudios administrativos realizados bajo los auspicios de la Escuela de Perfeccionamiento de la Universidad de Bolonia. Este centro (desde 1955), regido primero por Lessona y Cataldi y ahora por Alessi, debe ser considerado como uno de los pioneros en Europa de la ciencia administrativa. Muchos lectores saben que este centro contó en su fase de lanzamiento con la ayuda de la Universidad de California, en Berkeley.

En Bergen, y de acuerdo con los informes de Knut Dahl Jacobsen, de la Universidad de Oslo, la primera cátedra de Escandinavia dedicada de forma expresa a la ciencia administrativa se creó en 1968. Puede considerarse como indicador del desarrollo de la ciencia el crecimiento de las revistas dedicadas específicamente a los estudios administrativos. La *Revue Administrative*, de Francia, que cuenta ya veinte años de existencia, y juntamente con ella DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, de España; la revista de Italia *La Scienza e la Tecnica dell'Organizzazione nella Pubblica Amministrazione* y la revista alemana *Die Verwaltung*, iniciativa de Roman Schnur, son buenas pruebas de cuanto se dice. También merece destacarse el hecho de la aparición cada vez más frecuente de colaboraciones dedicadas a temas administrativos en revistas exclusivamente cen-

tradas antes en el Derecho público, la ciencia política, las ciencias sociales o los asuntos públicos, entendidos en sentido muy amplio. Puede tal vez ser sintomático el que hayan aparecido en Alemania, en poco más de doce meses, cinco libros importantes dedicados a la ciencia administrativa.

### V. La Ciencia de la Administración y su influencia en la política de gobierno

Era éste uno de los problemas que se plantearon los participantes de la Conferencia de Spira. Es cierto que ninguna duda les quedaba en cuanto a la efectividad de esta relación en programas como los del Instituto de Estudios Sociales, de La Haya, cuyos alumnos se reclutan entre las naciones en vías de desarrollo. Mucho menos evidente, en opinión de muchos de los participantes en la conferencia, era o fue el impacto de la ciencia administrativa en la gestión diaria de los asuntos de gobierno. Puede observarse que existe un claro intercambio por la vía de la continua importación de docentes universitarios a la lucha desordenada y violenta de las responsabilidades de gobierno. La conferencia vivió un ejemplo de este fenómeno cuando el profesor Villar Palasi, al que se había encargado una ponencia, tuvo que solicitar, en el último momento, que su informe se leyera por otra persona, por haber aceptado el puesto de ministro de Educación en su Gobierno. Y algo parecido ocurrió con el profesor Sipponen, que tuvo que volver a Finlandia, al pasar a ocupar un alto puesto en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Muchos observadores británicos, maravillándose de los libres contactos entre profesores universitarios y funcionarios en Alemania, situación que contrasta con la típica del servicio civil en Inglaterra, se sintieron a la vez confundidos ante el grado de interferencia de los expertos en Derecho administrativo con relación a la moderna literatura alemana en materia de Administración pública. En este aspecto resulta mucho más satisfactorio la situación de Bélgica, ya que, según Joris Veld, ponente de los países del Benelux en la conferencia, la fundación «Universidad - Administración» está dando grandes pasos para hacer frente a las necesidades de ofrecer un adiestramiento especial a los ejecutivos de alto nivel destinados al servicio público, utilizando para ello los conocimientos técnicos y generales que suministra un acuerdo cooperativo entre las distintas universidades del país.

## VI. La Ciencia de la Administración en la Europa oriental

Resultó una auténtica sorpresa la relación de los progresos experimentados por los países del Este, y que se reflejó en el informe presentado por Lado Vavpetic, de Yugoslavia, y la información complementaria que suministró Iva Tomsová, de la Academia Checoslovaca de Ciencias. Yugoslavia ha ido muy lejos en la introducción de los estudios administrativos en los programas universitarios. Esta tarea se inició en 1950, se amplió en los 60, y el Tratado de Pusic apareció en 1961, el libro de Vavpetic en 1963 y el de Dimitrijevic en 1964. También resulta digno de relieve la orientación en la Europa oriental hacia la estructuración de unas investigaciones mejor organizadas con la utilización de la cibernética. Rasgo este último especialmente característico de la Unión Soviética.

A diferencia del enfoque belga, Yugoslavia utiliza un programa de dos años, a nivel no universitario, que está encomendado a las llamadas escuelas administrativas, que, en número de media docena, funcionan en distintos centros regionales. A diferencia de lo que ocurre en la escuela alemana, en la que en la enseñanza a este nivel—para funcionarios de escalones inferiores, a los que se da la posibilidad de acceder a puestos de mayor rango—el personal docente está constituido básicamente por funcionarios en activo, los profesores de las escuelas administrativas de Yugoslavia son, en su mayoría, docentes universitarios, lo que produce efectos benéficos en la formación de aquel personal. Arrancando de los estudios jurídicos, la ciencia administrativa parece haber logrado reconocimiento fácil, a la vez que ha servido para extender la orientación jurídica del pensamiento. El propio Vavpetic insistió, sin embargo, en que harán falta muchos esfuerzos y un mayor apoyo para que los estudios administrativos en Yugoslavia se eleven al adecuado nivel y se considere como uno más de los terrenos de conocimiento científico, a la vez que una fuente necesaria en la preparación de los gobernantes.

## VII. Realizaciones e ideales

No toda la conferencia participó del optimismo de Langrod, sino que algunos se acercaron a los temas con un criterio más pesimista. En esta línea se recuerda la intervención de Nevil Johnson, director de la más antigua de las revistas europeas dedicadas a la

materia, *Public Administration*. Johnson, presentando su punto de vista, que no es necesariamente el de la ciencia británica, delineó el futuro de los estudios administrativos en Inglaterra con un menor grado de confianza. Se ganó la gratitud de la conferencia, al plantear una serie de interrogantes generalmente válidas, aunque Johnson hablara tan sólo del Reino Unido.

Para la Europa continental, el informe británico parecía a primera vista un éxito completo. No hay allí la pugna ya antigua entre Derecho administrativo y Ciencia de la Administración. Es verdad que la jurisprudencia británica jamás había interferido el camino de las ciencias sociales, salvo en haber creado una evidente inclinación universal. Pero jamás trató de detener el fortalecimiento de la ciencia administrativa. Por otra parte, como Johnson puso de manifiesto, habían sido en conjunto incapaces de desarrollar un interés fructífero en este terreno, salvo si se alude aquí a una lucha lejana y más aparente que real contra el «nuevo despotismo».

Además, y a pesar de la interesante calidad de los escritos británicos en materia de Administración pública, jamás se había llegado a tender un puente entre práctica y teoría, y la Administración, como tarea propia del servicio civil, había seguido siendo una esfera autosuficiente. Los funcionarios no esperaban contar con contribuciones científicas a su tarea que provinieran del exterior. Y a la inversa, las implicaciones del *management* no se habían fortalecido suficientemente en la contribución británica a los estudios administrativos.

Como ocurre en otros países, sin embargo, las repercusiones de la sociedad industrial podrían ofrecer a la ciencia administrativa un clima favorable. Las tareas planificadoras que habían caído sobre el Gobierno tenían necesariamente que dejar un impacto del que los estudios administrativos podrían conseguir nuevas oportunidades de adiestrarse, consiguiendo con ello un más amplio reconocimiento. En opinión de Johnson, esta oportunidad no se traducirá necesariamente en el logro de avances científicos en la materia; en el mejor de los casos, habrían de ser juzgadas con atención y circunspección. En opinión de Johnson, la Gran Bretaña no estaba preparada para utilizar esta oportunidad, las contribuciones de la sociología no habían llevado muy lejos a la Ciencia de la Administración y, aunque se esperaba un mayor rendimiento en el futuro, no cabía concebir grandes esperanzas. En cuanto a la actual popularidad de los estudios del *management* en Inglaterra, se sentía inclinado a ver peligros, en dar a este tema una exagerada atención. Más aún, podría ejercer una influencia poco saludable en

los estudios propios de la Administración pública. Mucho más intensas y mucho más beneficiosas habían sido las relaciones con la ciencia política. Ante la perspectiva de una teoría conjunta de la Administración, el peso de la opinión británica se encontraba en el sentido de que era difícil concebir unos puntos de referencia útiles para la Función pública y la gestión de las empresas privadas.

El ponente británico no era el único en suscribir reservas de esta índole. Hay, por supuesto, vastas diferencias entre el alcance de las responsabilidades destinadas a la prosecución del bienestar general y el enfoque de las empresas privadas, justificadas exclusivamente por la supervivencia de una firma determinada. Admitir esto es fácil, pero la cuestión que se plantea es la de saber si admiten esta diferencia fundamental las organizaciones en gran escala, de cualquier condición, si exigen un régimen idéntico en líneas generales, y si lo que es bueno para las funciones básicas de cualquiera de ellas es también básicamente beneficioso para cualquier otra. Desde este punto se discute si la de la autoconservación orgánica y la de gestión o dirección de objetivos son una misma cosa cuando se habla de Administración.

Johnson, en su intervención, reflejó un sentimiento muy extendido entre los participantes en la conferencia al apuntar determinados malestares que, de hecho, está padeciendo la ciencia administrativa en todos los países de Europa. Entendió, por ejemplo, que la falta de coordinación de los programas de investigación perjudicaba los esfuerzos de promoción de los estudios administrativos. Que otra de las razones de la inferioridad estaba en la inadecuación de los fondos disponibles y en el escaso reconocimiento dado a la ciencia administrativa en los programas de adiestramiento del Servicio Civil. En este aspecto, las recomendaciones del Comité Fulton en su informe de julio de 1968 pueden marcar un cambio hacia una mayor flexibilidad en la estructura del Servicio, los medios de dirección y las exigencias de la preparación de los trabajos conexos relativos a los empleos del Estado, aunque, a juicio de Johnson, el Comité se haya volcado unilateralmente sobre determinadas concepciones, hoy de nuevo tomadas en préstamo de la gestión empresarial.

En último análisis, los estudios administrativos en Europa tienen que conservar su orientación científica íntimamente engranada, en el propósito de apoyar en toda su extensión la acción pública. Es muy posible que Johnson estuviera hablando en nombre de la ma-

---

yoría o de todos los participantes en la conferencia de Spira cuando escribió a continuación: «La Administración no sirve sólo para conseguir eficazmente los objetivos específicos, sino también, y esto quizá es más importante, ayuda a conservar modos de conducta, métodos de gobierno y un marco en el que las opciones inherentes a una sociedad multiforme puedan resolverse civilizadamente. En este punto es un reflejo y un servidor del medio ambiente político.»

