

## ¿Ciencia o doctrina administrativa?

GUILLERMO M. CEJUDO

Christopher Hood y Michael Jackson,  
La argumentación administrativa,  
Colegio Nacional de Ciencias  
Políticas y Administración Pública  
AC/Universidad Autónoma de  
Coahuila/Fondo de Cultura  
Económica,  
México, 1997  
(Serie Nuevas Lecturas de Política y  
Gobierno).  
Trad. Eduardo L. Suárez, México.

A principios de este año, como resultado de un convenio entre el Fondo de Cultura Económica y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC, apareció el primer libro de una serie de obras sobre política y administración pública que traduce a nuestra lengua a autores contemporáneos fundamentales, con lo que, seguramente, se enriquece el debate y se aumenta el interés en la disciplina. La argumentación administrativa, de Christopher Hood y Michael Jackson, ofrece una protesta novedosa y audaz para explicar el desarrollo del pensamiento administrativo hasta la fecha y explora una posible salida al trillado problema de la científicidad de la administración pública; un problema que, sin duda, ha acompañado a la disciplina desde sus orígenes.

Hasta la segunda guerra mundial, el pensamiento administrativo estuvo dominado por el scientific management, cuyos promotores —encabezados por Gulick y Urwick— argüían, con supuestas bases científicas, que existía determinado número de principios de administración que podían guiar el análisis científico. Sus postulados tuvieron gran aceptación tanto en la administración privada como en la pública. Sin embargo, estos "principios" serían severamente cuestionados por Herbert Simon, quien, en un capítulo de su libro *Administrative Behavior*, critica lo que él llama los "proverbios de la administración" y demuestra que tales principios están bastante lejos de servir como fundamentos científicos, pues más que enunciados fácticos, son máximas y parábolas. No sólo estaba en contra de la administración científica de Gulick y Urwick, sino de toda la tradición "proverbial" de la administración pública, desde sus orígenes en el cameralismo alemán.

Simon afirmó que la administración no puede estar fundada en proverbios, sino que debe establecer vínculos entre la teoría y la realidad: entre la "filosofía de sofá" y la experimentación. De hecho, el apéndice de dicho libro, titulado "What is an administrative science?", advierte que la ciencia administrativa debe estar basada en la verificación y tener significados reales y comprobables. En su propósito de construir una administración con bases científicas, presentó su teoría de la decisión y —como lo han hecho tantos científicos sociales—pretendió establecer un vocabulario y un marco conceptual básicos para, a partir de ellos, formar una ciencia.

Esta obsesión de Simon por la ciencia fue, y sigue siendo, homenajeada por todos los estudiosos de la administración pública, pues se reconoce la pertinencia de su esfuerzo. No obstante, a pesar de las múltiples citas y menciones que se hacen de Simon en muchas obras de administración pública, poco se ha avanzado en el camino de la ciencia administrativa. Sin duda, esta situación plantea numerosas interrogantes.

La propuesta de Hood y Jackson es explicar el desarrollo teórico de la administración pública no como una búsqueda de grandes verdades y de comprobaciones científicas, sino entendiendo el conocimiento en la administración pública como un conjunto de doctrinas, no sujetas a verificación (como habría querido Simon); en otros términos, las doctrinas administrativas no se evaluarían en función de su contenido de verdad —fundamento empírico— sino de su credibilidad o aceptación.

Como consecuencia, la persuasión y la retórica toman un papel más importante que el método y la investigación. Hood y Jackson justifican esta posición diciendo que "esa cosa aburrida que es la administración pública ortodoxa" no ha llevado a grandes progresos en la disciplina. En cambio, si consideramos las doctrinas administrativas como un conjunto de enunciados (proverbios, diría Simon) —probablemente contradictorios, sin fundamentos y plenos de metáforas y argumentos no verificables— que son aceptados bajo determinadas circunstancias y rechazados en otras, tenemos una unidad de análisis concreta que puede generar explicaciones sobre la relación entre una doctrina, el momento específico en que es aceptada y sus resultados. Por ello, la argumentación administrativa, esto es, la forma en que son presentadas las doctrinas, puede constituirse en un nuevo campo para el estudio de la administración pública.

Llevado al extremo, el argumento del libro nos diría que no es necesaria la construcción de una disciplina científica rígida, pues las doctrinas administrativas son aceptadas no por su capacidad explicativa sino por la forma en que son presentadas, con metáforas, analogías, ejemplos... Definitivamente, no estamos hablando de ciencia. Los escépticos dirán "¿y qué?, si se está generando conocimiento". Probablemente tengan razón, pero tendremos que averiguar si, en efecto, estamos hablando de conocimiento. Como señala Ricardo Uvalle en el estudio introductorio, dentro de esta propuesta los argumentos administrativos se resaltan por su carácter lógico, impecable y pulcro, y no por su veracidad teórica y factual.

Por ejemplo, la actual moda de la administración pública: la Nueva Gestión Pública (NGP) carece —como reconocen los autores de este libro— de toda prueba empírica (pues sólo presenta los ejemplos como pruebas) y no puede afirmarse que presente verdades científicas (por lo cual ha sido sumamente criticada en el ámbito académico). Sin embargo, ha tenido gran aceptación en amplios espacios del sector público (Nueva Zelanda e Inglaterra son los ejemplos más citados; en México nuestro intento ha sido el Programa de Modernización de la Administración Pública a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), pues se presenta como una revolución en la gestión pública. Hood y Jackson nos dirían que ese éxito se debe a que acierta en el "factor de aceptación", pues utiliza argumentos retóricos que hacen creíbles sus propuestas. Sin duda el hecho de que la NGP descalifique la "administración burocrática tradicional" y se ofrezca como

panacea para todos sus problemas facilita que la gente lo crea (aunque no lo pueda comprobar) y adopte sus ideas. En ese sentido, más que convencimiento, se trata de algo similar a una conversión religiosa.

Desde luego hay otros factores que intervienen, pues la NGP ha sabido explotar las actuales circunstancias. Hay numerosos lugares comunes, no necesariamente falsos, que nos dicen que los ciudadanos quieren menos Estado, más eficiencia, menos impuestos y más democracia. En estas condiciones, la NGP es, usando la metáfora de Hood y Jackson, la "llave que encaja en la cerradura". Cuando pase de moda, seguirán diferentes doctrinas con otros argumentos, probablemente opuestos, y con nuevos tonos de justificación.

Probablemente la aburrida búsqueda de la "verdad" científica nos haga avanzar lentamente. Desde luego, la obsesión por la científicidad poco ha contribuido al desarrollo teórico. Sin embargo, quedarnos sólo con las doctrinas podría hacernos caer en elucubraciones carentes de sustento, pero "aceptables", sin contenido factual pero con elementos retóricos persuasivos. En otras palabras, una argumentación cubierta de metáforas pero vacía de contenido. En conclusión, hacer a un lado la ciencia puede ser tan infructuoso como obsesionarnos con ella .