

En segundo lugar, deben desarrollarse y mejorarse las técnicas destinadas a medir el éxito de determinadas disposiciones administrativas. Específicamente, el supuesto aceptado con tanta frecuencia en los estudios administrativos de que una disposición es eficaz porque existe, resulta un argumento circular de la peor especie. Los prácticos de la administración no están dotados de ninguna visión oculta que les permita determinar, observando simplemente una organización administrativa, si "funciona" o no. El único procedimiento de comparación que posiblemente sea válido, es la confrontación de esquemas administrativos alternativos, según sus resultados objetivos.

Finalmente, las valiosas investigaciones iniciadas ya sobre las "condiciones" en las cuales resultan válidamente aplicables diferentes principios administrativos, pudieran muy bien extenderse con el empleo del marco decisorio descrito en este estudio.

## APENDICE

### ¿QUE ES UNA CIENCIA ADMINISTRATIVA?

La distinción que hemos hecho en el capítulo III entre lo ético y lo fáctico ayuda a explicar la naturaleza de la ciencia administrativa. Dijimos en ese capítulo que las proposiciones científicas son afirmaciones acerca del mundo observable y acerca de cómo él opera. Las proposiciones éticas, por otro lado, son expresiones de preferencias. ¿Se califican los principios de administración como proposiciones científicas, según esta definición, o contienen un elemento ético?

#### CIENCIAS TEORICAS Y CIENCIAS PRACTICAS

Las ciencias pueden ser de dos clases: teóricas y prácticas. Las proposiciones científicas pueden ser consideradas como prácticas si se exponen así: "Para crear tal estado de cosas, es preciso hacer esto y esto." Pero, con las mismas condiciones de comprobación, puede afirmarse, en una forma puramente descriptiva, una proposición teórica exactamente equivalente a la anterior: "Tal estado de cosas va invariablemente acompañado de tales y tales condiciones." Puesto que ambas proposiciones tienen el mismo sentido fáctico, su diferencia debe encontrarse en el dominio de la ética. Con mayor exactitud, la diferencia estriba en que la primera frase posee una cualidad imperativa que falta a la segunda; únicamente puede decirse que la primera frase es "verdadera" o "falsa" si se prescinde de este aspecto imperativo.

La situación es estrictamente análoga a la que encontramos que se puede sostener con respecto a las decisiones. En la medida en que las decisiones son "correctas" pueden ser expresadas en proposiciones fácticas. Su elemento ético debe ser eliminado antes de aplicarles los términos "verdadero" y "falso".

De igual manera, las proposiciones de una ciencia práctica deben presentarse en forma hipotética, a fin de eliminar el elemento ético.

Las proposiciones fácticas pueden ser consideradas prácticas cuando han sido primariamente seleccionadas por su utilidad para derivar un imperativo de otro. En los demás casos son *teóricas*. Es evidente que solo difieren entre sí por los motivos de las personas que las emplean.

Dos conclusiones definidas pueden sacarse de lo anterior:

En primer lugar, la ciencia solamente se interesa por las sentencias con vistas a su comprobación. De aquí que la ciencia se ocupe de los aspectos fácticos, no de los éticos.

En segundo lugar, las ciencias prácticas se diferencian de las teóricas, en el sentido que hemos dado a estos términos, solo en sus aspectos éticos.

#### *Proposiciones de una ciencia administrativa*<sup>1</sup>

Las proposiciones referentes a los procesos administrativos serán científicas en tanto se les puedan aplicar los términos de "verdad" y de "falsedad", en el sentido fáctico. Inversamente, si puede atribuirse verdad o falsedad a una proposición relativa a los procesos administrativos, esa proposición es científica.

Se ha pensado, algunas veces, que la ciencia de la administración contiene un elemento ético esencial, ya que se leen con frecuencia las palabras "bueno" y "malo" en frases escritas por prácticos de la administración. Si esto fuese verdad, sería imposible la ciencia de la administración, ya que es imposible elegir, sobre una base empírica, entre alternativas éticas. Por suerte, no es verdad. Cuando surgen los términos "bueno" y "malo" en un estudio sobre la administración, rara vez tienen un sentido puramente ético. Se dice que los procedimientos son "buenos" cuando llevan a la consecuencia de objetivos especificados, y "malos" cuando no conducen a ella. Que lleven o no a esa consecuencia es únicamente una cuestión de hecho y es ese elemento fáctico el que constituye la verdadera esencia de una ciencia administrativa. Veamos un ejemplo: En el dominio de la economía, la proposición "la alternativa A es buena", puede convertirse en dos proposiciones, una de ellas ética, la otra fáctica:

"La alternativa A llevará a un beneficio máximo."

"La maximización del beneficio es una cosa buena."

La primera de estas dos sentencias carece de contenido ético y pertenece a la ciencia práctica de los negocios. La segunda es un imperativo ético y no tiene lugar en ninguna ciencia.

La ciencia no puede decir si *debemos* llevar al máximo el beneficio. Solo puede decirnos en qué condiciones se realizará esa maximización y cuáles serán sus consecuencias.

Si este análisis es correcto, no habrá diferencias lógicas que distingan las sentencias de una ciencia de las de otra. Las diferencias que

<sup>1</sup> LUTHER GULICK ha expuesto sustancialmente esta misma opinión con respecto a la naturaleza de la ciencia administrativa. Véase, "Science, Values and Public Administration", de Gulick y Urwick, eds., *op. cit.*, págs. 191-93.

existan surgirán de la materia de las diversas ciencias, más bien que de la naturaleza intrínseca de sus sentencias.

#### LAS CIENCIAS NATURALES Y LAS CIENCIAS SOCIALES

Esta exposición conduce a la solución de uno de los problemas que ha sido debatido por los metodólogos de las ciencias sociales. Se ha sostenido con frecuencia que las ciencias sociales comprenden normas éticas y que carecen, por tanto, de la objetividad de las ciencias naturales. Puede encontrarse una reciente afirmación de este punto de vista en *Knowledge for What?*<sup>2</sup>, de Robert S. Lynd. Esta distinción no puede ser válida, ya que es evidente que no puede afirmarse la verdad ni la falsedad de sentencias imperativas. Si existen diferencias fundamentales entre las ciencias naturales y sociales, deben encontrarse en alguna otra dirección.

Otro grupo de distinciones debe ser abandonado como superficial, aunque sea válido. En primer lugar, resultan probablemente mucho más complejos los fenómenos sociales que los datos de que se ocupan las ciencias naturales. En consecuencia, se puede esperar que sea más difícil la tarea de descubrir las regularidades en que se apoyan los fenómenos sociales. En segundo lugar, en las ciencias sociales no es posible realizar experimentos sin preocuparse de sus consecuencias para los objetivos de experimentación. El médico de *Arrowsmith* tenía una oportunidad inigualada para realizar experiencias con la vacuna en condiciones de control, pero sus valores humanos se sobrepusieron a él y se sintió incapaz de privar de los beneficios del tratamiento a los sujetos a control. Puede concederse la validez de ambas distinciones, pero difícilmente se las pueden considerar como fundamentales. La complejidad es un asunto de grado y muy bien pudiera ponerse en duda si algunos de los fenómenos más complicados tratados en las ciencias físicas no son tan complejos como algunos de los fenómenos sociales más sencillos. Es también difícil que la experimentación constituya la verdadera distinción, ya que la astronomía, que es la primera de las ciencias naturales que se desarrolló, no ha tenido nunca las ventajas del laboratorio en el descubrimiento de sus leyes.

<sup>2</sup> ROBERT S. LYND, *Knowledge for What? The Place of Social Science in American Culture* (Princeton: Princeton University Press, 1939). Una variante algo más sofisticada de este punto de vista, se encuentra en las obras de FRANK H. KNIGHT. Véase especialmente su crítica "Bertrand Russell on Power", *International Journal of Ethics*, 49: 253-85 (abril, 1939) y el prefacio de la nueva edición de su *Risk, Uncertainty and Profit*, págs. xv-x.

*Las expectativas como factores del comportamiento social*

Si existe alguna diferencia fundamental entre las ciencias sociales y las naturales, nace de que las ciencias sociales tratan de seres humanos conscientes cuyo comportamiento está influido por el conocimiento, la memoria y la expectativa. En consecuencia, el conocimiento que los seres humanos mismos tienen de las fuerzas que moldean su comportamiento puede alterar este (aunque no lo haga forzosamente). Hoy, por ejemplo, parece evidente que el conocimiento público de los usos a que se aplicó la propaganda en la guerra mundial anterior, afectaron hasta cierto punto la reacción pública ante la propaganda en la segunda guerra mundial.

Esto no quiere decir que sea imposible establecer leyes válidas de comportamiento humano. Significa simplemente que una de las variables a incluir en la formulación de las leyes sociales es el grado de conocimiento y experiencia de las personas cuyo comportamiento se propone describir la ley<sup>3</sup>. Cuanto más deliberado es el comportamiento que constituye el tema de la ciencia, más importante es el papel desempeñado por el conocimiento y la experiencia.

Esta característica del comportamiento finalista, es decir, su dependencia de la creencia o de la expectativa, tiene nuevas consecuencias en el campo social cuando se trata del comportamiento de grupo. La decisión de cada miembro del grupo suele depender de su expectativa del comportamiento de los demás; es decir, la decisión de A depende de la expectativa del comportamiento de B, mientras que la decisión de B depende de su expectativa del comportamiento de A. De esta manera puede surgir cierta indeterminación, como efectivamente surge, en instituciones sociales como el mercado de valores, en que el compor-

<sup>3</sup> Una búsqueda cuidadosa de estudios sobre este punto en la literatura de la metodología de la ciencia social descubrió una declaración breve, pero clara, de la proposición, en el artículo de W. EDWIN VAN DE WALLE "A Fundamental Difference Between the Natural and Social Sciences", *Journal of Philosophy*, 29: 542-50 (sep. 29, 1932). La distinción está estrechamente unida a la diferenciación entre lo artificial y lo natural que fue introducida en el campo de la sociología por LESTEN F. WARD, *Dynamic Sociology* (Nueva York: D. Appleton and Co., 2.<sup>a</sup> ed., 1926). Véase JOSEPH MAYER, "Scientific Method and Social Science", *Philosophy of Science*, 1: 338-50 (julio 1934). Pero tanto en las obras de Ward como en el estudio de Frank Knight sobre el mismo problema (*Risk Uncertainty and Profit*, págs. xv-xxxiii) parece adoptarse el punto de vista de que la "artificialidad" de la sociedad entraña que una ciencia de la sociología envuelve inevitablemente supuestos éticos. En este libro adoptamos el criterio contrario.

tamiento acertado supone prever las conjeturas de los demás participantes en el mercado, en relación con estas expectativas<sup>4</sup>.

Característica fundamental de las instituciones sociales es que su estabilidad e incluso su existencia dependen de expectativas de esta clase. En la medida en que el comportamiento de otra persona puede predecirse con exactitud, forma una porción del medio ambiente objetivo, de naturaleza idéntica a la porción no humana de ese medio.

Aplicando estas consideraciones al campo de la administración, vemos, en primer lugar, que la organización administrativa implica un comportamiento finalista por parte de sus participantes. De aquí que las expectativas de estos participantes sean un factor en la determinación de su comportamiento. Además, una parte de sus expectativas implicarán otras expectativas del comportamiento de los demás miembros de la organización administrativa.

La administración no es, en este sentido, muy distinta de los actores de teatro. La tarea de un buen actor es conocer y representar su papel, a pesar de que los distintos papeles pueden diferir grandemente en contenido. La eficacia de la representación dependerá de la eficacia de la obra y de la eficacia con que es representada. La eficacia del proceso administrativo variará con la eficacia de la organización y con la eficacia con que sus miembros desempeñan sus papeles.

## LA NATURALEZA DE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS

Podemos resumir las conclusiones a que hemos llegado con respecto a la ciencia de la administración. En primer lugar, una ciencia administrativa, como cualquier ciencia, se ocupa puramente de las proposiciones fácticas. En el cuerpo de una ciencia no hay lugar para afirmaciones éticas. Siempre que tropezamos con afirmaciones éticas, podemos separarlas en dos partes: una fáctica y otra ética; y únicamente la primera tiene importancia para la ciencia.

Sirviéndonos de los términos "teórico" y "práctico", tal como los hemos definido en esta sección, una ciencia administrativa puede tomar uno cualquiera de estos dos modos. Por un lado, las proposiciones acerca de la administración pueden ser descripciones —con referencia ya a

<sup>4</sup> La tesis fundamental de Frank Knight es que esta previsión de "conjeturas" es el mecanismo que explica el beneficio en un sistema económico de competencia (*Risk, Uncertainty and Profit*, págs. 35-37, 333-35). Véanse también los análisis del problema económico del duopolio, en el que el fenómeno de previsión de conjeturas se muestra en un grado extremo, en *Mathematical Analysis for Economists*, de R. G. D. ALLEN (Londres: MacMillan and Co., 1933), páginas 200-4, 345-47 y las referencias allí citadas.

una organización particular, ya a las organizaciones en general—de la manera como los seres humanos se comportan en los grupos organizados. A esto pudiera llamársele una sociología de la administración.

Por otro lado, una ciencia práctica de la administración consiste en proposiciones sobre cómo se comportarían los hombres si desearan que su actividad llegase a la máxima consecuencia de los objetivos administrativos con medios escasos<sup>5</sup>.

Estas dos formas alternativas de la ciencia administrativa son exactamente análogas a las formas que adopta la ciencia económica. Primero, la teoría económica y la economía institucional son descripciones generalizadas del comportamiento de los hombres en el mercado. Segundo, la teoría de los negocios establece las condiciones del comportamiento de los mismos, que darán como resultado la maximización del beneficio.

En este libro se han examinado tanto la sociología de la administración como la ciencia práctica de la misma. Los capítulos IV, VI, VIII y X, han tratado principalmente de la primera, y los capítulos III, IX y XI se han referido especialmente a la última.

<sup>5</sup> Véase, para una exposición más completa de la distinción entre una sociología y una ciencia práctica de la administración, "The Planning Approach in Public Economy: A Reply", de RICHARD A. MUSGRAVE, *Quarterly Journal of Economics* (feb., 1941), pág. 324, y "The Planning Approach in Public Economy: Further Comment", de HERBERT A. SIMON, *ibid.*, pág. 329. Como ejemplo de los errores en que se cae por no hacer esta distinción, véanse las recomendaciones para la investigación de la administración expuestas por V. O. KEY, en "The Lack of Budgetary Theory", *American Political Science Review*, 34: 1143 (dic., 1940).