

**PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INFORMACION Y CONSTRUCCION
TEORICA EN EL AREA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

JOSE SULBRANDT

I. PRESENTACION

El presente trabajo formula una propuesta de organización de un sistema de información sobre investigaciones empíricas y sus resultados en Administración Pública en el Area de América Latina. El objetivo central de tal sistema es el de servir de base a un programa de construcción teórica de la realidad administrativa en la región.

En otra presentación 1/ hemos indicado la necesidad de avanzar más allá del conocimiento empírico que hoy se maneja sobre la Administración Pública consistente, en general, en informaciones aisladas sobre determinadas áreas sustantivas. Esta información se ha ido generando por un proceso de investigación no planificado y se ha centrado en aspectos muy parciales, con la peculiaridad de que en varios casos dos o más investigaciones se traslapan en aspectos sustanciales y sin los beneficios de intentar una comparación.

Esta labor no planificada se realiza a base de esfuerzos individuales de carácter artesanal, al margen de los grandes centros de investigación organizados. La presente ausencia de comunicación e información sobre lo que se ha hecho o se está haciendo en materia de Administración Pública motiva que cada nuevo trabajo, cada empresa de investigación, se inicie como si nunca se hubiese hecho nada al respecto en el continente o en el mismo país. Hay casi un absoluto desconocimiento de la producción de otros investigadores latinoamericanos y en el mejor de los casos

se citan estudios realizados fuera de la región. Esta situación daña gravemente la capacidad de acumular y profundizar el conocimiento de la realidad de la Administración Pública en el área latinoamericana.

Estas y otras razones que no es posible examinar aquí, han hecho que el conocimiento de tipo empírico que se maneja sea muy limitado, que los interrogantes sobre aspectos sustantivos que se intentan contestar en las investigaciones sean sobre materias muy dispersas y, por lo tanto, los conocimientos adquiridos sea muy parciales. Consecuentemente, el avance del conocimiento científico de esta Institución ha sido extraordinariamente lento e inefectivo.

Hemos afirmado también que una estrategia modesta y fundamentada para contrarrestar esta situación en lo que hace al conocimiento de la información ya disponible y a la futura orientación de las investigaciones, debe iniciar un decidido trabajo de construcción teórica en la materia, ordenando un cuerpo orgánico de proposiciones, — entendiéndose por tales las generalizaciones empíricas que hayan recibido algún grado de confirmación en el proceso investigador —, de forma tal que presenten el estado actual de nuestro conocimiento en materia de Administración Pública, señalando con claridad aquéllas áreas en que es fuerte y aquéllas en que es débil o inexistente.

Este tipo de Información organizada permitirá, por una parte, una mejor comprensión del problema o fenómeno administrativo organizacional a los administradores y estudiosos de esos fenómenos; por otra parte, desempeñará una función orientadora implícita de futuros programas de investigación. En efecto, se evitará duplicar esfuerzos innecesariamente en algunos temas y se podrá poner un mayor énfasis en aquellas cuestiones cruciales de las que se sabe menos o simplemente no se sabe nada.

El supuesto previo para llevar a cabo la tarea de construcción teórica es poder contar con la información ya producida por los procesos de investigación, a fin de procesarla y ponerla a disposición de los administradores e investigadores en esta área sustantiva.

En el presente trabajo pretendemos fijar en propuestas concretas los dos aspectos complementarios de este proyecto:

- 1) La formación de un sistema de información de materias de investigación en Administración Pública.
- 2) Una estrategia y los pasos para la construcción de un conocimiento teórico sistemático sobre el tema, basado en los resultados de los procesos de investigación empírica en esa materia.

II. CREACION DE UN SISTEMA DE INFORMACION LATINO-AMERICANO EN ADMINISTRACION PUBLICA.

En esta primera parte del trabajo se plantea la creación de un sistema latinoamericano de información sobre investigaciones

en Administración Pública, sus posibilidades y requerimientos.

Trataremos sucesivamente la identificación de objetivos de tal sistema, la integración del mismo, la determinación de productos y servicios que puedan ofrecerse y los medios y procedimientos para producirlos.

A. Objetivos

Los objetivos centrales de este sistema serían los siguientes:

- 1) Recoger, analizar, indexar, almacenar y recuperar el material de investigaciones sobre la Administración Pública Latinoamericana publicado o inédito desde 1965, por medios mecanizados o manuales.
- 2) Formar un inventario de las proposiciones empíricas —generalizaciones de relativo bajo nivel de abstracción — que hayan recibido algún grado de verificación en el proceso de investigación. Estas proposiciones servirán de base a un trabajo de sistematización de conocimientos y de construcción teórica sobre la materia.
- 3) Posibilitar a los Administradores e Investigadores en Administración Pública el acceso a la información en materia de investigación y sus resultados en la región.
- 4) Difundir información referente a esas investigaciones y sus resultados.

Esta actividad de intercambio, almacena-

miento y recuperación de información servirá de base a la construcción sistemática de teorías de la Administración Pública Latinoamericana. Asimismo, deberá tender no sólo a posibilitar un conocimiento más completo y de mayor alcance sobre el fenómeno en cuestión, sino también a estimular y aprovechar al máximo la capacidad de investigación a nivel regional. En definitiva, permitirá una acumulación más rápida de conocimientos dado que esas tareas se iniciarán con un conocimiento previo de los avances y logros de las Ciencias Administrativas en el área. Es necesario destacar el hecho de que compartiendo y combinando los conocimientos de las diversas administraciones será posible, en forma rápida y económica, poner a disposición de cada uno de los países los avances del conocimiento sustantivo y metodológico alcanzados en la región y, además, un cuadro global actualizado del conocimiento científico sobre la materia. En este último sentido, facilitará la comprensión y manejo de los problemas de cada administración.

En la implementación de este proyecto se debe tener siempre presente que el sistema de información es un medio para lograr un fin y no un fin en sí mismo. Las tendencias que alejen al sistema de sus metas y de las necesidades reales de los usuarios harán que este esfuerzo sólo se traduzca en la creación de un grupo aislado con su "banco de información", lo que constituiría una traición al propósito original. En este sentido, todo el sistema debe estar diseñado para la construcción de un conocimiento teórico que luego puedan usar eficientemente los grupos interesados.

Los objetivos generales señalados deben expresarse en la operación misma del sis-

tema con un número limitado de metas a corto y mediano plazo, pues debe tenerse en cuenta que mientras más ambicioso es el programa — tendencia que suele predominar en las primeras etapas de iniciación — su complejidad y costo de operación se harán mucho mayores.

Un punto de gran importancia es la necesidad que el liderazgo y la responsabilidad del proyecto esté en manos de algún organismo de las Naciones Unidas — no sólo por la experiencia y competencia que han acumulado en esta materia — sino por la garantía que representa para los gobiernos de la región. En efecto, dado la naturaleza de las informaciones que los gobiernos cederán a la comunidad latinoamericana y el hecho que las tareas de formación y operación del sistema requerirán de un gran esfuerzo de actividad cooperativa por parte de los países miembros, se recomienda que un organismo de las Naciones Unidas — designado por la organización — tome a su cargo esta iniciativa y se encargue de contactar a los Gobiernos Latinoamericanos para llevar a cabo el proyecto. Esta recomendación está en clara concordancia con el acuerdo de la Primera Reunión de Jefes de Proyectos de Asistencia Técnica en Administración Pública en América Latina que aprobara las ideas preliminares sobre este tema.

B. Componentes del Sistema

Para poner en marcha el programa, esta propuesta intenta utilizar los elementos ya existentes, tratando en lo posible de evitar la creación de nuevas "burocracias". De esta manera el sistema propuesto tiene algunas características propias de una cadena o red de información. 2/

El sistema de intercambio de información tendrá como unidades participantes activas a los centros gubernamentales que estén relacionados con los Proyectos de Asistencia Técnica de Naciones Unidas y tendrá como unidad central la que señale esta organización. En aquellos países que no tengan una misión de Naciones Unidas en Administración Pública, será el organismo gubernamental directamente vinculado a los problemas generales de la administración, el centro integrante del sistema.

Estos centros gubernamentales y sus grupos de investigación serán al mismo tiempo los grandes usuarios y los alimentadores del sistema de información. Los resultados de sus propias investigaciones y la literatura técnica que le sirva de fundamento a esas investigaciones, serán la materia prima fundamental de donde surjan las proposiciones para ser incluidas en el inventario.

Esos mismos grupos serán los que harán uso del material recolectado y recuperado, llevando a cabo elaboraciones teóricas parciales o usando las elaboraciones de otros miembros del sistema para orientar en parte importante su propio programa de investigaciones o para alcanzar un mayor grado de comprensión de algunos fenómenos administrativos organizacionales.

Es posible señalar un segundo círculo de participantes, que serán los principales Centros Públicos o Privados dedicados a la investigación en Administración Pública, en especial los Centros Universitarios de cada país. Estos Centros se rela-

cionarán con el Centro Nacional Gubernamental, entregarán a él su colaboración - que la supervisará - y podrán hacer uso de la información del Sistema, de acuerdo con normas especiales que se dictarán por los miembros originarios. Estos Centros, para ser considerados dentro del Sistema, deberán ser previamente evaluados por un grupo de expertos para asegurar, por una parte, una colaboración seria y fiable, y por otra, que dichos centros puedan aprovechar debidamente la asistencia e información que les dé el sistema. Esta tarea es muy delicada y cuidadosa, pues se debe asegurar que el sistema no se sobredimensione, generando problemas de operatividad y de unidad, y al mismo tiempo, garantizar que no se excluyan de él a los Centros que técnica y académicamente hagan un real aporte a esta tarea.

C. Cobertura y amplitud del Campo

En un área-problema, como es la Administración Pública, donde confluyen una pluralidad de disciplinas tales como administración, ciencia política, sociología, antropología, psicología, y donde el rango de publicaciones va desde el libro o la revista técnica a la literatura popular de diarios y magazines, se hace indispensable clarificar desde el comienzo la cobertura y la amplitud temática que se manejará en el Sistema.

Los criterios al respecto deben ser suficientemente claros, ya que todas las unidades participantes deberán ubicar y seleccionar ítems bibliográficos que serán incluidos en el Sistema.

En primer lugar, en relación con la cobertura, se recogerá toda la información pertinente del material publicado y no publicado de **investigaciones empíricas** de carácter descriptivas, explicativas o evaluativas realizadas por Centros Nacionales (Institutos Gubernamentales, Privados o Universitarios) o Internacionales ubicados en el país respectivo y que figuren en libros, revistas, folletos o informes no publicados. Esto implica que sólo la literatura técnica tiene cabida en el Sistema. Consecuentemente, serán excluidos los artículos de periódicos y magazines.

Por razones de importancia y volumen será necesario tener en cuenta, además, las publicaciones Norteamericanas, Canadienses y Europeas que contengan investigaciones que se refieran al área geográfica y temática que interesa.

Es recomendable que en la recolección normal de información se ponga especial énfasis en la literatura producida y utilizada por los centros o grupos activos en el proceso de investigación de la Administración Pública, de acuerdo a la idea central del Sistema, de estar centrado en los usos y necesidades reales de los usuarios.

La cobertura señalada debe ser combinada adecuadamente con una definición del ámbito temático.

En este caso, y tomando en cuenta la experiencia limitada de un solo Centro de Investigaciones en la materia, se propone tentativamente una versión revisada del esquema clasificatorio usado por el Sage Public Administration Abstracts. 3/

Este esquema sería usado temporalmente y luego podría ser revisado y ajustado en Reuniones Técnicas de los representantes de los Centros Miembros mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, las que podrían ser realizadas al final del primero y del segundo año de puesta en marcha del Sistema.

Si bien el esquema inicial obedece a ciertos principios lógicos, lo importante es aproximar lo más posible a los intereses reales de los usuarios, aunque sea a expensas de esos mismos principios. En este sentido, el procedimiento sugerido nos garantiza que esa aproximación sea una realidad.

***PROPUESTA DE CLASIFICACION DE MATERIAS**

1. Teoría, problemas y tendencias administrativas
2. Métodos administrativos
3. Estructura administrativa
4. Administración y Política
5. Administración, negocios e industria
6. Administración y Sociedad
7. Teoría, estructura y desarrollo de la organización
8. Burocracia
9. Formulación de políticas
10. Implementación, análisis y evaluación de políticas

11. Administración de servicios sociales
12. Planeamiento, evaluación y tendencias de programas públicos
13. Presupuesto y Finanzas
14. Empleo público y manejo de personal

* Tomada con mínimas modificaciones del Sage Public Administration Abstracts

D. Productos, Servicios y otras Actividades

Como se ha expresado antes, el producto central de este sistema serán los *listados de proposiciones empíricas*, - generalizaciones de un nivel de abstracción relativamente bajo -, referidas a aspectos sustantivos o procesales de la Administración Pública en América Latina, que hayan recibido algún grado de confirmación en el proceso de investigación.

El segundo producto estará constituido por resúmenes de las publicaciones y trabajos no publicados en esta área del conocimiento. Estos resúmenes deberán ser publicados en forma periódica y distribuidos a todos los Centros miembros del Sistema. Para ello deben ser clasificados de acuerdo a temas, autor y lugar geográfico y aunque aparezcan - como resumen - en la publicación oficial del Sistema en una sola ocasión debe hacerse referencia a él tantas veces sea necesario de acuerdo a los distintos temas que trate, indicando en cada caso el lugar de la publicación donde el lector puede ubicar el resumen.

En tercer lugar, se proporcionará información de proposiciones o bibliografías sobre el tema por demanda. De acuerdo al pedido formulado por algún miembro del Sistema, se efectuará la búsqueda y recuperación de la información solicitada.

Un cuarto tipo de servicio que se puede proporcionar da respuesta a la dificultad general de circulación de documentos originales en América Latina, la que se ha puesto de manifiesto en muchas oportunidades. Los Centros y sus investigadores podrán solicitar copia o fotocopia de aquellos documentos o ítems de especial interés no disponibles por otros medios, que les serán remitidos previo pago de los costos.

Como algunos documentos pueden tener el carácter de semi-reservados, es necesario que cuando el material ingrese en el archivo traiga las especificaciones de la unidad productora para distribuirlo sin restricciones o con las que expresamente se señalen.

En todo caso, se trata de mantener la colección de documentos y proveer su acceso a los investigadores y funcionarios de los Centros miembros del Sistema.

Un último servicio, pero que en un comienzo será de la mayor importancia, lo constituye la preparación y publicación de monografías con revisiones de la literatura para determinar el "estado de arte".

En este caso, el Sistema puede organizar y facilitar periódicamente la preparación

de ciertas monografías que indiquen el estado de situación de conocimientos en áreas específicas de la Administración Pública.

Para ello será necesario encargar a especialistas latinoamericanos de reconocido prestigio que hagan el trabajo de evaluación de las contribuciones en un tema específico y formulen una síntesis de la situación de conocimiento del material bibliográfico disponible. Esto puede ser un excelente comienzo del Sistema propuesto, pues mientras se desarrolla un tesoro será muy difícil comenzar la tarea de búsquedas específicas organizadas. Las revisiones de la literatura producirán una primera integración del conocimiento disponible con una evaluación crítica que puede servir de base para futuras negociaciones. Todo el énfasis que se ponga en esta tarea al comienzo de la instalación del Sistema repercutirá beneficiosamente en los esfuerzos posteriores, ya que las futuras revisiones, apoyadas además en los listados de proposiciones ganarán en sistematicidad y profundidad. Al mismo tiempo, este trabajo puede señalar a corto plazo los lineamientos de futuros programas de investigación señalando aquellas áreas donde planteamientos críticos pueden contribuir a un rápido desarrollo del conocimiento o aquellos que han sido descuidados hasta ahora. La idea de un conocimiento más sistemático y acumulativo encuentra aquí uno de sus mejores instrumentos. En la parte financiera, será necesario disponer de un fondo especial para contratar los autores de estas monografías. Una vez seleccionados los autores se deberá firmar un contrato de servicio con ellos, a fin de asegurar un trabajo altamente profesional dentro de un tiempo razonable.

E. Operación del Sistema

El sistema operará con la coordinación general de la Unidad Central. La recolección e ingreso de ítems bibliográficos estará a cargo de las Unidades Nacionales, y su almacenamiento y recuperación a cargo de la Unidad Central.

El proceso se iniciará con la comunicación, hecha por la Unidad Central a las Unidades miembros, de la lista temática y de la cobertura acordada, así como de las instrucciones y formatos estándares de las descripciones bibliográficas para recolectar la información de los documentos. Dichas instrucciones y formatos serán diseñados por la Unidad Central y ratificadas por los miembros del Sistema. Sólo siguiendo estos criterios y formatos estrictamente será posible integrar las diferentes piezas de información.

Hay varios modelos de formatos estándar. 4/. En razón al problema específico a que aquí se hace referencia, se ha preferido la propuesta de Kenneth Janda, 5/, con pequeñas modificaciones y se sugiere que se coloque la siguiente información esencial de cada ítem bibliográfico.

- 1) Identificación
- 2) Un resumen. Este describe brevemente el estudio de acuerdo a los siguientes ítems:
 - a) el problema
 - b) marco teórico

- c) hipótesis
 - d) diseño de la investigación (de la prueba)
 - e) qué datos usa
 - f) conclusiones - hallazgos significativos
- 3) Presentación de proposiciones. Cada proposición o hallazgo del estudio se presenta en esta parte. Para facilitar la recuperación, se traduce el lenguaje propio del autor a un lenguaje de ciencias sociales con la ayuda de un *Thesaurus* especialmente diseñado para ello.
- 4) Elaboración. Aquí se repiten textualmente las palabras propias del autor y se agrega información adicional que sirva para comprender la proposición. Es necesario ubicar las definiciones nominales y operacionales (índices, escalas o recursos de dimensión) que se hayan usado.

La necesidad de contar con palabras descriptoras en relación con las proposiciones empíricas, hace necesario contar con la elaboración de un *Thesaurus* que permita el uso de un vocabulario controlado para el acceso a las unidades bibliográficas y a las proposiciones. En ausencia de un *Thesaurus* adecuado a estas necesidades es necesaria la construcción de uno propio. Para ello sería conveniente tomar en cuenta el *Macrothesaurus* de OECD - OIT - UNESCO y las experiencias de CLADES y DOCPAL en estas tareas. 6/

Si esta alternativa es muy cara podría estudiarse como otra posibilidad, que en vez del desarrollo de un sistema de vocabulario controlado, se pudiese usar rutinas de "free text searching" de las palabras incluidas en los resúmenes o proposiciones.

La entrada de documentos se producirá a través de todas las unidades del Sistema. Las Unidades Nacionales seleccionarán los ítems bibliográficos que pasarán a formar parte del archivo. Ellas prepararán la hoja de información acerca del ítem de acuerdo a las instrucciones estándares. En caso que la selección sea hecha por un Centro Asociado, éstos últimos harán la tarea de acuerdo a las mismas normas, pero el responsable y coordinador de estas operaciones será el Centro Nacional. Cuando se disponga del *Thesaurus*, estas unidades los utilizarán para asignar palabras descriptoras y estandarizar el lenguaje.

Con cada hoja de información acerca de un ítem bibliográfico, se adjuntará una copia del documento original y se procederá a enviarse a la Unidad Central, para que allí se deposite y pueda eventualmente ser puesto a disposición — en fotocopia — de los investigadores o funcionarios interesados.

Como se ha expresado antes, se propone adoptar en la recolección de información una "fórmula territorial", esto es, que cada país contribuya con su propia producción intelectual. Esas contribuciones se unirán con las de los otros países en la Unidad Central.

Sería recomendable que la propia Unidad Central prepare la información que origi-

nalmente aparezca en Norteamérica, Canadá, o Europa y que esté dentro de la cobertura ya señalada. De no ser posible esta solución, el resto de los miembros deberían distribuirse este trabajo.

La Unidad Central estará encargada del almacenamiento y recuperación de esa información.

En cuanto al procesamiento mismo, se podría cuestionar si en su comienzo se debe hacer por computador o si se puede hacer uso de un procesamiento manual de esta información. En definitiva es un problema relativo a la eficiencia comparativa y sus costos asociados con ambos tipos de procesamiento. Si se tratase sólo de resúmenes y dado que la literatura no es voluminosa — aunque podemos esperar un crecimiento explosivo de ella de continuar la tendencia de los últimos años —, sería suficiente con un procesamiento manual. Sin embargo, como se necesita recuperar las proposiciones empíricas y las definiciones verbales y operacionales empleadas, probablemente el único tratamiento correcto sería el de procesamiento por computador.

Una decisión básica será la de determinar qué sistema ha de ser usado para el procesamiento por computador. Existen varios programas para el procesamiento de información textual. Entre ellos merece destacarse TRIAL, diseñado teniendo en cuenta requerimientos muy similares a los nuestros respecto de la recuperación de información textual de la literatura científica.

Como señala Janda, 7/ TRIAL fue concebido, en primer lugar, como un sistema que debe tener un mecanismo de búsqueda y recuperación de la información que

necesite el investigador; en segundo término debería manejar textos en el lenguaje natural; tercero, debería ser capaz de colocar la información recuperada en el contexto del estudio original para facilitar su comprensión e interpretación; cuarto, debería aceptar extractos compuestos por las propias palabras del autor y acompañado de la cita bibliográfica y de páginas; quinto, debería acomodar amplias cantidades de *output*; sexto, debería proveer para actualizaciones periódicas y una fácil revisión del *master file* de *input*; y finalmente, debería ser económico y fácil de usar.

Otro sistema que se debe considerar es ISIS (Sistema Integrado de Información Científica 8/) que fuera desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo. Este sistema está integrado por unos 40 programas, cada uno con una tarea específica, los que se pueden combinar permitiendo una gran flexibilidad y amplitud de aplicación.

En general, responde a los criterios del TRIAL, siendo mucho más completo. Entre las características que pueden interesar especialmente es que permite el uso de textos libres, lo que significa que se puede recuperar información textual y no es necesario asignar a determinadas palabras la función de palabras claves ni de emplear descriptores extraídos de un *Thesaurus*. 9/

Muy importante de tomar en cuenta cuando se estudie este tema, es considerar que ISIS ha sido adoptado por CLADES y por el DOCPAL. CEPAL señala que para elegir ISIS para CLADES se tuvo en cuenta su viabilidad y su costo mínimo y señala que, además, es compatible con los sistemas de información empleados por varios organismos de Naciones Unidas.

En resumen, en la organización del sistema la Unidad Central tendrá a su cargo las tareas de coordinación, almacenamiento y recuperación de la información, para lo cual llevará a cabo las siguientes funciones específicas:

1. Establecer, aprobar y divulgar los estándares de recolección de información.
2. Construcción de un *Thesaurus*, su distribución y la capacitación acerca de su uso.
3. Recolectar los insumos de las unidades nacionales.
4. Revisar los insumos y ejercer un control de calidad de la información recolectada.
5. Hacer la conversión al formato para su procesamiento.
6. Procesar la información de acuerdo a criterios generales y a pedidos específicos.

Por su parte, las unidades, en su función de originadores de la información, llevarán a cabo las siguientes funciones específicas:

1. Seleccionar los ítems bibliográficos que ingresarán en el Sistema.
2. Preparar los resúmenes de la literatura disponible de acuerdo a las especificaciones o estándares acordados; listar las proposiciones que hayan recibido algún grado de verificación; listar los conceptos usados, las definiciones verbales y las definiciones operacionales.
3. En caso necesario, preparar la traduc-

ción de los textos de proposiciones, conceptos y definiciones, si el original está en idioma diferente al español.

4. Adjuntar copia del documento original.
5. Enviar todos los antecedentes a la Unidad Central.

Finalmente, debe destacarse la función de dirección y conducción que no puede estar ausente de ningún sistema.

En este sentido, la Unidad Central debe tener no sólo una participación operativa, sino que debe proporcionar principalmente una conducción y liderazgo de todo el Sistema. No debe preocuparse únicamente de la adopción de estándares y el procesamiento de la información. La Unidad Central tendrá que proveer y asegurar una continuidad en la planificación, mantenimiento y desarrollo de las funciones del Sistema; organizar programas de extensión y capacitación sobre el uso del Sistema y sus productos, — paso necesario para convertirlo en un instrumento realmente útil —, representar al Sistema en sus relaciones con otros Sistemas de Información, etc.

El interior del Sistema debe detectar problemas emergentes en su fase inicial a fin de proponer soluciones, debe organizar las reuniones técnicas necesarias con los miembros del Sistema, estudiar funcionamiento y costos del Sistema y emitir informes periódicos de su gestión.

III. CONSTRUCCION TEORICA EN ADMINISTRACION PUBLICA

A. Propósito

Nuestro conocimiento de los procesos administrativos se ha ido incrementando con la publicación de estudios e investigaciones. Todos ellos proporcionan una cantidad apreciable de generalizaciones limitadas -- proposiciones sobre las áreas sustantivas -- de la Administración Pública. Áreas como Planificación, Presupuestos, Procesos de Toma de Decisiones han sido objeto de múltiples estudios, pero hasta ahora cada instancia permanece aislada de otras similares y, lo que es peor, desconocida.

Esto obliga a técnicos e investigadores a moverse entre grandes enfoques o marcos teóricos y experiencias parciales y limitadas. La idea de un trabajo acumulativo de todas estas experiencias no ha estado presente con fuerza suficiente.

La tarea que aquí se propone es la de construir una teoría que resuma y dé razón de lo que sabemos acerca de la Administración Pública.

La intención básica de una recolección de proposiciones, que hayan recibido algún grado de verificación en el proceso de investigación empírica, tiene por objeto poder utilizarlas en un trabajo posterior de compatibilización, adecuación, integración y sistematización, que dé como resultado un cuerpo de proposiciones consistentes sobre la Administración Pública.

Se propone aquí reducir, mediante procedimientos estandarizados, el amplio número de proposiciones que relacionan una gran cantidad de conceptos, para producir una teoría sustantiva lo más sistemática posible. Para ello habría que establecer las relaciones de dependencia, asociación, simetría y, en lo posible, de cuantificación entre esos ítems.

Este cuerpo de proposiciones integradas representaría un tipo de conocimiento de mucho más alcance que el de las diferentes proposiciones aisladas, y otorgaría al mismo tiempo un cuadro actualizado de lo que sabemos sobre la materia. No hace falta destacar la utilidad que un conocimiento de este tipo tiene para los directivos de organizaciones públicas.

En definitiva, lo que aquí se propone es la iniciación de un programa de construcción teórica que sistematice nuestro conocimiento más firme y válido, fije sus límites, indique sus puntos fuertes y señale los vacíos de que adolece. De esta manera, servirá para guiar todo nuevo programa de investigación en el área. En otras palabras, se entiende esta construcción teórica como un proceso ligado estrechamente, por una parte, a la investigación empírica, y por otro lado, a la aplicación de conocimientos tanto a la tarea operativa de la Administración como a las tareas de reforma de esa misma institución.

B. Procedimiento

Esta tarea de construcción teórica es extraordinariamente delicada y compleja. En definitiva, se procesará un conjunto de proposiciones de un nivel de abstracción relativamente bajo que cubren partes importantes del área que nos interesa conocer y que anteriormente estaban inconexas o débilmente conectadas. El conjunto de proposiciones debe servir de base para formular un esquema más global.

Una amplia colección de trabajos recientes^{10/} han sido publicados sobre el tema de construcción teórica y deben servir de base a cualquier propuesta final de trabajo acerca del camino a seguir.

Sin embargo, a pesar de los avances rea-

lizados hasta ahora, es patente la falta de medios para acumular teorías y la ausencia de un sistema para evaluar y acumular los hallazgos.

Es importante recordar que la tarea de construcción de teorías científicas no es una actividad que esté dirigida por reglas, pero sí controlada por reglas. 11/ Esto quiere decir que no existen reglas que puedan seguirse para obtener mecánicamente y sin problemas un resultado óptimo. Lo que se afirma es que un trabajo creativo y fructífero en materia de construcción teórica debe *respetar* ciertas normas indispensables. Si fuese, como algunos piensan, un trabajo reglado, bastaría conocer esas "reglas" para transformarse en un Newton o Einstein.

En una propuesta modesta de construcción teórica — en el intento de sistematizar el conjunto de generalizaciones con el propósito de dar razón de ellas — se debe comenzar utilizando el material disponible.

Bunge señala que, en una primera etapa, no es posible preocuparse mucho de las construcciones lógicas con la única excepción de:

- (i) la consistencia semántica (homogeneidad y conexión de conceptos básicos)
- (ii) la consistencia formal reconocida de un modo natural e intuitivo 12/

En este sentido se trataría de trabajar de forma tal que se puedan organizar las generalizaciones empíricas existentes — formuladas verbalmente —, con la vaguedad y la ambigüedad característica de un lenguaje científico débil, pero no se intenta-

ría una formalización ya que los intentos prematuros en ese sentido han conducido a lamentables resultados.

Como lo señala Bunge, no existe un método disponible y completo para la construcción de teoría, en su ausencia, sería aconsejable utilizar — como requisito mínimo — en la tarea un método que nos asegure simplemente ir dejando fuera de la construcción aquellos elementos que claramente son erróneos.

Por supuesto, en aquellas áreas donde haya abundancia de datos de mejor calidad se puede ser más selectivo al escoger aquellos más firmes y más precisos.

Cualquiera que sea el procedimiento, éste tendrá que permitir que en la construcción de la teoría, las proposiciones cuantificadas más precisamente tiendan a reemplazar a aquellas menos específicas. 13/

Se trataría entonces de reducir un amplio número de proposiciones relacionales diferentes en un área determinada para producir una teoría que pueda ser evaluada lógicamente y empíricamente.

Afortunadamente para quienes lo intenten, esta tarea no se hace en el vacío sino que se basa en matrices teóricas que ya están disponibles. En efecto, los estudios de la Administración Pública ofrecen algunas matrices teóricas relativamente firmes y desarrolladas. Por cierto, como lo señala Bunge, si la matriz es pobre los comienzos del proceso de formulación y acumulación teórica serán difíciles, problemáticos y tentativos. En la medida en que se encuentra con matrices teóricas más maduras, como es el caso que proponemos, la tarea se simplifica y se hace más segura.

En todo caso, la seguridad disminuye si se piensa que las matrices han sido desarrolladas principalmente en los países altamente desarrollados. Los problemas y peligros que este hecho representa han sido bien estudiados. Además, queda el problema de que los datos y las generalizaciones empíricas disponibles puedan ser todavía relativamente escasas o fragmentarias, especialmente en algunas áreas. Estos problemas no tienen una solución simple. Deben ser enfrentados con un redoblado esfuerzo de investigación y construcción teórica crítica.

En este intento de construcción hay ciertos elementos que interesan primordialmente pues son la materia prima de la tarea a realizar. En primer lugar, la definición de los conceptos centrales —utilizados en las proposiciones— en términos de lenguajes teóricos; en segundo lugar, las proposiciones acerca de los procedimientos de medición; tercero, las afirmaciones verbales en forma proposicional o, en forma tal, que puedan ser elaboradas en forma proposicional; cuarto, las proposiciones estadísticas tales como la correlación o covarianzas.

En esta labor de construcción teórica es indispensable buscar ciertos criterios que permitan jerarquizar las proposiciones. En la literatura con que se cuenta se han señalado algunos criterios que muestran *prima facie* su validez. Así se han señalado: 14/

1. El grado de precisión de la proposición que refleja una claridad conceptual y una operacionalización adecuada.
2. El grado de confirmación que se le asigna de acuerdo a la calidad de los datos que la respaldan.

3. La amplitud teórica, quíérese decir, el campo que cubre la generalización, la que en gran medida es determinada para el grado de abstracción de sus conceptos.
4. La relevancia teórica, es decir, la importancia al interior del cuerpo de proposiciones que explican un aspecto de la administración.

Es posible agregar otros criterios, pues los que se acaban de señalar son sólo indicativos; sin embargo, estos criterios muestran claramente el tipo de tareas que debe enfrentarse en el proceso de jerarquización.

Más adelante deberá enfrentarse la tarea de sistematizar, compatibilizar e integrar las proposiciones. Se estudiará, en ese caso, los distintos niveles de abstracción, la consistencia lógica de las distintas proposiciones, y con ellas se irán formulando propuestas teóricas más amplias y comprensivas.

Al ir poniendo una proposición en relación a otras, el conjunto tomará un sentido sistémico que aportará, por lo tanto, una mayor validez y certidumbre de cada proposición, basada no sólo en la instancia empírica sino en su consistencia con otras proposiciones empíricas que le dan respaldo.

Por otra parte, habrá algunas proposiciones que serán contradictorias entre sí, y aquí habrá que hacer un esfuerzo especial al examinar esta situación. Puede ser, por ejemplo, que una de las proposiciones sea falsa, o que ambas sean verdaderas pero ocurran a diferentes niveles de abstracción o en contextos diferentes. Es una característica de la ciencia buscar la resolución de esas contradicciones y tratar que su cuerpo de proposiciones sea lo más sistemático posible. 15/

Es necesario llamar la atención sobre ciertos peligros que surgen del intento de transformar la tarea de construcción teórica en un proceso mecánico — tentadora empresa que ha conducido a rotundos fracasos.

La tarea señalada supone que cada proposición tiene un relativo grado de independencia de su marco teórico original, lo cual es sólo una verdad a medias. En efecto, mientras las proposiciones que contienen términos de bajo nivel de abstracción apenas quedan condicionadas por sus marcos teóricos, aquellas que contienen términos de alto nivel de abstracción muestran una fuerte vinculación con el modelo teórico correspondiente. Desafortunadamente, para los propósitos aquí enunciados, es justamente este último tipo de proposiciones el más importante e interesante. Para aumentar la complicación, dichas proposiciones rara vez van acompañadas por la identificación del modelo teórico usado. Por lo tanto, una de las tareas centrales en el proceso de construcción teórica será identificar los modelos teóricos subyacentes, implícitos o explícitos, vinculados a las proposiciones que se tratan de agregar 16/.

Cuando se trate de proposiciones de bajo nivel de abstracción se puede proceder a agregaciones aunque no haya sido posible identificar los marcos, pero cuando se trate de proposiciones de alto nivel de abstracción esa tarea es absolutamente indispensable pues en el caso en que los modelos teóricos sean muy diferentes no será posible vincular las diferentes proposiciones de una manera coherente o, por lo menos, la agregación no puede ser inmediata.

En este mismo orden de ideas, un proble-

ma similar afecta la combinación de proposiciones que provienen de distintas disciplinas, aunque la aplicación de una perspectiva sistémica permite, en alguna medida, la integración relativa de esas proposiciones.

Una última consideración respecto del mecanismo ingenuo al tratar de relacionar proposiciones. Es necesario tener en cuenta que estas proposiciones sustantivas provienen de administraciones relativamente diferentes en lo formal y muy diferentes respecto de los sistemas político-sociales en los cuales están insertos, y de las pautas culturales allí presentes. Además, sus propios desarrollos institucionales han sido igualmente diferenciados. Todo lo anterior lleva a la necesidad de cuidar durante el proceso de construcción teórica la separación de tipos diferentes de administraciones, tomando en cuenta sus profundas diferencias, apreciando su importancia relativa respecto de cada materia, sin renunciar por eso a la tarea integradora, pues en ese caso se cae en el otro peligro de sólo intentar describir cada administración por separado.

El proceso que aquí se propone hace uso de elementos y procedimientos mecánicos para facilitar la tarea, pero no confunde ésta con un proceso mecánico y sobresimplificado. Es por esto que la tarea de construcción teórica corresponde a especialistas en Administración Pública que posean una sólida formación teórica, manejen los más importantes marcos de referencia usados en el estudio de esta institución y comprendan cabalmente la función de la teoría en el proceso de investigación y de conducción práctica de la Administración.

El cuadro final que se obtendrá no será ciertamente el de una teoría formalizada

pero sí el de una o varias teorías más completas que las que hoy disponemos. Se podría observar entonces que ciertas partes del cuadro teórico total están relativamente delineadas y que, en cambio, otras partes están relativamente en blanco y aún por dibujarse, probablemente por carecer de proposiciones en número adecuado o por ser éstas poco precisas. El esfuerzo por completar el cuadro debe dar origen a un vigoroso programa de investigaciones. De seguir esta estrategia de construcción teórica, el proceso de investigación estará cada vez más focalizado hacia los aspectos débiles de nuestro conocimiento, y por lo tanto, los resultados que de él se obtengan serán contribuciones importantes en términos del conocimiento al que se aspira.

Con la teoría que se logre elaborar y la información disponible sobre la Administración Pública, será posible en casos particulares intentar explicaciones y predecir situaciones futuras en ella con un grado de seguridad considerablemente más alta que en la situación actual.

Por supuesto, esta estrategia no nos garantiza un conocimiento total de la situación pero es la única forma de avanzar hacia la meta de un conocimiento esencialmente más correcto.

Es importante no crear un mito respecto de la construcción de teoría y del grado de amplitud o comprensibilidad del conjunto de proposiciones, que sea el resultado de aquel proceso. El cuadro global demorará en llegar y nunca será total.

El estudio de la literatura que contiene las investigaciones sobre esta área geográfica tomará algún tiempo y será una larga y delicada tarea, ya que los informes al res-

pecto generalmente no poseen toda la información necesaria. Sin embargo, es posible ir completándola en un proceso largo y continuo. Ese es el camino del desarrollo del conocimiento científico.

En la medida que se lleve a cabo, demostrará su utilidad tanto para directivos como para investigadores en Administración Pública, y serán estos dos grupos sus principales impulsores.

IV. RESUMEN DE PROPUESTA

CONSIDERANDO:

1. Que los actuales procesos de modernización y reforma de la Administración Pública en América Latina, así como el manejo adecuado de ese aparato, requieren que se avance rápidamente en el conocimiento empírico de esa realidad.
2. Que el conocimiento que hoy se maneja no tiene una fuerte base empírica, carece de sistematicidad presentando aspectos parcelados de determinadas áreas administrativas.
3. Que el conocimiento empírico actual es el producto de un proceso de investigación no planeado, de esfuerzos aislados en que la duplicación o superposición de problemas se producen constantemente sin los beneficios del análisis comparativo.
4. Que la tarea de investigación se desarrolla en condiciones difíciles, a nivel individual y artesanal, con ausencia de comunicación con otros investigadores de la región y de información de lo que ya se ha hecho o se está haciendo. Esto implica que cada vez

que se inicia un proyecto de investigación se efectúe como si nunca se hubiese hecho nada sobre ese tema. Esta situación determina que no haya una real acumulación de conocimientos ni profundización de ellos.

5. Que es necesario superar esta situación poniendo a disposición de los Administradores Superiores y de los Investigadores latinoamericanos los resultados del proceso de investigación de tal manera que estos sean conocidos en todo el continente. Además es necesario que se ofrezca un cuadro ordenador y sistemático de lo que hoy se sabe, de tal forma que ayude a los administradores a tomar sus decisiones y, en forma implícita, oriente el proceso de investigación que se lleva a cabo, señalando aquellas áreas en que el conocimiento es débil y necesita profundización.
6. Tomando en cuenta que se está realizando en todo el continente un gran esfuerzo de investigación en el área de Administración Pública, estimulado en especial en los programas de la División de Administración Pública de Naciones Unidas.

SE PROPONE:

1. La creación de un Sistema de Información sobre Investigaciones Empíricas y sus Resultados en Administración Pública en América Latina, cuyo objeto central es el de servir de base a un programa de construcción teórica de la realidad administrativa de la región.
2. Que los objetivos de dicho Sistema sean:

- a) Recoger y poner bajo control bibliográfico el material de investigaciones pertinente publicado o inédito desde 1965.
- b) Formar un inventario de proposiciones empíricas que hayan recibido algún grado de verificación en el proceso de investigación.
- c) Posibilitar a los administradores Superiores y a los Investigadores el acceso a la información en materia de investigación y sus resultados en la región.
- d) Difundir dicha información.

3. Que la organización de dicho Sistema, por su naturaleza y por la necesidad de participación de todos los gobiernos de la región, debe corresponder a un organismo de las Naciones Unidas — designado por la Organización —, responsabilizándose de su iniciación e implementación.
4. Que el organismo de Naciones Unidas pase a constituirse en la Unidad Central del Sistema, cuyos componentes principales serían las organizaciones gubernamentales que estén directamente vinculadas al estudio de los problemas generales de la Administración y que señale el respectivo gobierno. En especial, deben ser considerados en esta categoría las contrapartes nacionales de los Proyectos de Cooperación Técnica de Naciones Unidas en el área de Administración Pública. Un segundo círculo de miembros estará constituido por los Centros públicos y privados dedicados a la investigación en Administración

Pública. Su relación con el Sistema sería a través del centro nacional gubernamental.

5. Que, de acuerdo a la cobertura fijada, se recogerá toda información técnica pertinente de material publicado o inédito de investigaciones empíricas realizadas por centros de cada país miembro. Además, respecto de la amplitud temática se sugiere un esquema provisorio como primera aproximación.
6. Que los productos y servicios que preste el Sistema sean:
 - a) Listados de proposiciones empíricas referidas a aspectos sustantivos o procesales de la Administración Pública que hayan recibido algún grado de verificación.
 - b) Resúmenes de las publicaciones y trabajos en ésta área del conocimiento.
 - c) Proporcionar información y bibliografía sobre temas de su competencia.
 - d) Proporcionar copias de documentos o ítems bibliográficos de especial interés y que no estén disponibles por otros medios.
 - e) Preparar y publicar periódicamente monografías sobre áreas específicas con revisión de toda la literatura relevante, que vayan fijando el "estado del arte".
7. Que en el funcionamiento del Sistema, la Unidad Central tenga a su cargo las tareas de coordinación, almacenamiento, recuperación y distribu-

ción de la información y de los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta tarea (formatos estándares para cada descripción bibliográfica, manuales, programas para procesamiento de información textual, etc.). Por su parte las Unidades Nacionales cooperarán seleccionando los ítems bibliográficos, preparando los resúmenes de la literatura para remitirlos a la Central y formularán las demandas de información que estimen necesarias.

8. Que se organice y estimule en todos los Centros del Sistema, un trabajo de construcción teórica, a partir de la información que se vaya procesando. Se trata de ordenar en cuerpos orgánicos las proposiciones sobre Administración Pública, de tal forma que se pueda ofrecer permanentemente el estado actual del conocimiento en esta Área.

En el texto se han presentado algunas de las posibilidades de este proceso y se señalaron las dificultades principales para su realización. En todo caso, este tipo de información organizado permitirá la mejor comprensión del fenómeno administrativo en América Latina, tanto a los cuadros directivos de la Administración como al conjunto de investigadores. Para los primeros tendrá una función orientadora de los futuros programas de investigaciones, evitando — como ocurre hoy — duplicaciones inútiles y costosas en el estudio de algunos temas; asimismo, permitirá poner énfasis en aquellas cuestiones cruciales sobre las que se sabe poco o nada. De esta forma se garantiza un conocimiento acumulativo y sistemático, que crecerá a un ritmo rápido tal como lo requieren las necesidades de transformar y modernizar las Administraciones Públicas en el Continente.

1/Ver: Sulbrandt, José. *Inventario de Proposiciones Científicas y Construcción Teórica en Administración Pública*. Documento presentado en la Primera Reunión de Jefes de Proyectos de Administración Pública de las Naciones Unidas de los países de Habla Española en América Latina, Buenos Aires 1978.

2/ En general una cadena o red de información está integrada por organizaciones independientes que trabajan cooperativamente sin una dirección central; ej: International Road Research Documentation.

3/Véase la Revista *Sage Public Administration Abstracts*. An International Information Service. Sage Publications, Beverly Hills.

4/Integrated Set of Information Systems (ISIS), Sociological Abstracts, etc.

5/Janda, Kenneth, *Data processing Application to Political Research*. North Western University Press, Evanston 1965, pág. 201.

6/Para referencia sobre DOCPAL véase: "El Sistema de documentación sobre Población en América Latina. (DOCPAL)" en *Notas de Población*. Revista Latinoamericana de Demografía. Año IV No. 10, 1976 Santiago, Chile, págs. 95 - 110.

7/Janda, Kenneth. op. cit. pág. 200

8/Para una introducción ver: *ISIS: Manual para usuarios*. E/CEPAL/L. 161 Mimeo, marzo 1978

9/Op. cit. pág. 2

10/Ver en particular: Bialeck (1969), Bunge (1969), Bubín (1969), Dubin (1976), Mullins (1974), Stinchcombe (1968)

11/Bunge, Mario. *La Investigación Científica*. Ediciones Ariel, Barcelona 1969, pág. 497

12/Bunge. op. cit. pág. 487

13/ Mullins, Nicholas. "Theory Construction from available materials: A System for Organizing and Presenting Propositions" *American Journal of Sociology*. Vol. 80 No. 1

14/Ver Phillip Kronenberg "The Scientific and Moral Authority of Empirical Theory of Public Administration" en Frank Marini Ed. *Toward a New Public Administration*. pág. 224

15/ Nagel, Ernest. *La Estructura de la Ciencia*. Paidós, págs. 23 - 24

16/ Ver Robert Dubin *Theory Building*. The Free Press New York 1969, especialmente Cap. 7 "Propositions" págs. 165 - 182