
PENSAMIENTO MODERNO SOBRE LA ADMINISTRACION:
DESDE EL ESTRUCTURALISMO HASTA
EL CONDUCTIVISMO*

Por *Albert SOMIT***

© Revista de Administración
Pública

MUCHAS gracias, profesor Silva. Debo confesar que mis conocimientos sobre el idioma español han llegado al punto donde comprendo todas las palabras en una oración excepto una y esa es siempre la palabra más importante. Por consiguiente no puedo decir que comprendí toda esa presentación. Me parece, sin embargo, que debe haber sido buena, ya que nadie se puso de pie y abandonó el salón.

Debo comunicarles con toda sinceridad que para mí ha sido un placer venir a Puerto Rico por primera vez. Considero que a todos los que residen en Norteamérica les gusta venir a Puerto Rico, especialmente durante el invierno. Pero nuestros nexos son más estrechos. Actualmente tenemos dos egresados de la Escuela de Administración Pública de esta universidad que prosiguen estudios hacia el doctorado en la nuestra. Naturalmente, deseaba ver dónde fueron adiestrados y familiarizarme con sus condiscípulos. Estamos muy bien impresionados con ellos. Por tal razón estaba ansioso de venir y, por suerte, se me ha presentado esta oportunidad. Ustedes saben —estoy seguro de ello— que este es el vigésimo aniversario de esta Escuela. Nosotros celebramos el vigésimo quinto aniversario hace 2 años y, como es natural, a todos nos agrada participar en una celebración de cumpleaños. Esa fue otra buena razón para venir.

En dos conferencias trataré de cubrir cerca de 70 años del desenvolvimiento de lo que se ha pensado sobre la administración. Dedicaré

* Primera de dos conferencias dictadas bajo los auspicios de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico el 21 y el 23 de marzo de 1966. La segunda conferencia aparecerá en nuestro próximo número.

** Catedrático y Director del Programa Doctoral de Administración Pública de la Universidad de Nueva York.

la mitad del tiempo a los últimos 20 años, ya que, obviamente, esto será lo más que les interesará a ustedes. Huelga decirles que en dos conferencias no podemos cubrir todo lo que ha sucedido. Comprenderán ustedes, por consiguiente, que voy a tratar aquel temario que me ha parecido más importante. Es cierto que si otra persona fuera a dictar esta conferencia seleccionaría otros temas. La mayoría de aquellos de ustedes que estén familiarizados con la conferencia saben lo siguiente: cada persona ve la historia desde un punto de vista un poco diferente. Todo lo que puedo hacer es darles una idea de qué es lo importante en esa historia. De la misma manera, otro conferenciante podría hablar a favor de ciertas ideas y en contra de otras. Repito, cada uno interpreta la historia de acuerdo con sus preferencias personales.

En estas conferencias haré algo más de lo indicado anteriormente; algo de lo cual es culpable la mayoría de los profesores universitarios, culpabilidad que yo también admito desde ahora. Voy a referirme a diferentes escuelas, a lo pensado dentro de la ciencia política y las ciencias sociales sobre la administración —muy pobre— y voy a pedirles que acepten, a los propósitos de la discusión, las ideas que la mayor parte de dichas escuelas han sostenido sobre las mismas cuestiones. Sabemos también que no hay dos personas que sustenten las mismas ideas. Cuando, por ejemplo, nos referimos a dos capitalistas, no hay dos de ellos que sostengan las mismas ideas; y si nos referimos a los socialistas no hallaremos a dos de ellos que sustenten las mismas ideas. En el comunismo, si hay dos seguidores juntos encontramos una línea de pensamiento oficial y una del partido.

Eso lo sabemos. Entiéndase también que cuando aludo a la escuela de las relaciones humanas, a la escuela clásica o estructural, o a la escuela de la teoría de la organización, me estoy refiriendo a consensos generales. En cada una de las varias escuelas, distintas personas sustentan diferentes matices de opinión. Creo que viene bien hacer una advertencia final.

A menudo las diferencias entre una escuela de pensamiento y otra no son tan tajantes como podríamos creer. La realidad es que no hay una verdadera tendencia entre los académicos e intelectuales (espero que estos dos términos se refieran a la misma categoría de un individuo) a exagerar las diferencias en lugar de aminorarlas. La función del intelectual al escribir o al hablar es decir que no cree tal cosa, que cree algo muy diferente y recalca las diferencias. Sin duda hay muchas diferencias pero, de hecho, esta tendencia pasa por alto las similitudes. Quiero recordarles que también hablaré sobre las diferencias y que, de vez en cuando, aludiré a algo no menos importante: las similitudes y acuerdos. Naturalmente, mientras más corto el tiempo dis-

ponible más hay que depender de las generalizaciones y mayor es el peligro de desorientar a un auditorio cándido.

Como ven, ya casi he concluido la introducción. Por último, permítanme decirles que en algún momento desde ahora y el final de las conferencias, diré algo que les irritará y con lo que ustedes no estarán de acuerdo. Considero que la función de una escuela graduada es aguijonear a sus estudiantes hasta el punto en que comiencen a pensar sobre cuestiones que no habían considerado antes. Y si la facultad sirve para algún propósito útil —cosa que quizás duden algunos estudiantes— no es el de meramente transmitir información, sino el de decir cosas que inciten a los estudiantes. Y, evidentemente, la manera más fácil de estimular al alumno es decir algo con lo que él no esté familiarizado o que sea contrario a su modo de pensar. Esta es la única forma en que el proceso educativo cumple de veras sus propósitos. Ahora, debo confesar que estoy en desventaja. Esto es una conferencia, y por consiguiente, debo ser yo quien hable al comienzo. No tengo la ventaja que nos brinda el salón donde puede usted dirigirse a un alumno que ha hecho algún comentario preguntándole lo que él no está preparado para contestar, como por ejemplo: ¿Cómo sabe usted eso? La verdad es que la pregunta más capciosa en toda la educación es esa: “¿Cómo sabe usted eso?” Muy a menudo al tratar de contestar esa pregunta, los alumnos se inician en lo que considero el verdadero propósito educativo. Claramente, no puedo hacer tal cosa en este momento lo que conlleva ciertas desventajas. Baste lo dicho sobre esta cuestión. Considero que todo conferenciante debe explicar a su auditorio sobre qué va a hablar. He usado ciertos títulos. He utilizado los términos “estructuralismo” y “conductivismo” y me enteré esta tarde que el título de esta conferencia es “Desde el Estructuralismo hasta el Conductivismo”.

No sé si conocen la literatura norteamericana sobre las Ciencias Sociales. Supongo que muchos la conocen. Saben que éstos son dos términos muy comunes en la literatura y se refieren a dos diferentes escuelas de pensamiento. Por favor, recuerden lo que dije de las escuelas de pensamiento. La escuela estructuralista, a la cual dedicaré casi toda la conferencia de hoy, también se conoce con otros nombres: escuela clásica de la teoría administrativa; la escuela formalista. Por tanto, clásica, formalista, y estructuralista son esencialmente términos intercambiables cuando escribimos y hablamos sobre esta escuela de pensamiento. El período que cubriré es aproximadamente del 1885 al 1945. Esto es así porque en 1945 surge la revolución contra el estructuralismo o el formalismo. En 1945, entramos en el período conocido como conductivismo. Es decir, trataré sobre una escuela de pensamiento

que cubrió el período aproximado de 1885 al 1945. Sus autores, es decir los partidarios de esta escuela de pensamiento, probablemente han escrito la mayor parte de los libros de texto que conocemos y, aunque supuestamente nos hemos rebelado contra las ideas de esta escuela, aceptamos aún una buena parte de ella. De modo, pues, que hablaré de una escuela que en buena medida ha sido reemplazada pero que en parte sigue teniendo aceptación y uso cuando se habla de administración pública. Más adelante mencionaré algunos nombres de tradistas que estoy seguro que son conocidos de ustedes.

Con esta descripción y advertencia, permítaseme emprender ahora mi corto recorrido histórico comenzando con lo que quizás pueda parecerles un punto de partida algo raro. Luego que les hable sobre administración pública o la teoría administrativa pasaremos a otra cuestión por breves momentos.

Deseo comenzar con algo que es fundamental en dicha cuestión: la naturaleza de la ciencia según utilizamos el término en el mundo académico. Ustedes saben de lo que se trata. A veces nos referimos a la Economía como ciencia. Tenemos también las Ciencias Políticas, la Química, la Fisiología, la Astronomía, las Matemáticas y, en ocasiones, la Filosofía es considerada como tal. Estas son disciplinas, ciencias. Representan ellas a la comunidad de estudiosos, esa comunidad que está representada en una universidad. El punto que deseo recalcar es bien conocido por ustedes: que todas las ciencias tienen el mismo objetivo, la misma razón de ser. Esto es, las ciencias existen para aprender más sobre las cuestiones de que se ocupan. Obviamente, existen la física y los físicos para aprender más sobre mundo físico. ¿Qué es la materia, cómo funciona, qué de las moléculas de Adam? De la misma manera las ciencias de la Biología, la Botánica o la Astronomía tienen todas una justificación para existir: aumentar nuestro conocimiento sobre la materia objeto de su interés. Asimismo, la función principal del hombre de ciencia, la razón principal de su existencia, es que él sirve esa finalidad. Cuando cesa de llenar ese cometido deja de ser científico. De esa manera los conocimientos sobre cualquier disciplina, sea Física, Química, Ciencias Políticas o Administración Pública se desarrollan y reúnen sistemáticamente. La esperanza de toda ciencia es aprender lo suficiente sobre lo que estudia de modo que pueda explicar lo que ocurre, predecir lo que ocurrirá y controlarlo. Esta es la meta de toda ciencia: explicar, controlar y predecir. No es necesario recalcar que muchos científicos, físicos, químicos, astrónomos se han aproximado bastante a esa finalidad. Dichos individuos pueden explicar y predecir. El astrónomo, sin embargo, no puede controlar. Evidentemente que el sol no va a seguir determinada ruta que desee el

astrónomo pero éste, por lo menos, puede satisfacer los otros dos requisitos de predicción y explicación. Esto es de sobra conocido por ustedes pero lo digo con el fin de recordarles que todas las ciencias tienen esas finalidades y funciones.

Las Ciencias Sociales siguen el mismo patrón. El objetivo principal de éstas es aprender lo suficiente sobre la manera en que actúan los seres humanos de modo que se pueda explicar y predecir la conducta humana. El que un científico social esté esperando que se le presente la oportunidad para controlar la conducta humana es harina de otro costal. Por suerte no es esta una cuestión que tengamos que dilucidar aquí. En este aspecto el científicosocial y el sociólogo no difieren del físico o el químico. Tienen aquellos los mismos ideales aun cuando no se hayan aproximado tanto a ellos.

Lo anterior trae a colación la debatida interrogante de si es posible que las Ciencias Sociales sean una ciencia. La respuesta clara es no. No vamos a comprender a las personas o a los grupos sociales tan bien como entendemos, digamos, la química del hidrógeno o el misterio de la luz. Pero esperamos saber mucho más, avanzar por lo menos un poco hacia esta noción de ciencia. En las Ciencias Sociales utilizamos la palabra ciencia con otro significado, no como la utiliza el físico ni el químico, sino para denotar conocimiento sistemático organizado. Los científicosociales como grupo —presumo que formamos parte de él— practican esa compilación y sistematización del conocimiento. De modo que a medida que examinemos la función de una ciencia según la he expuesto (confío en que aceptarán por el momento mi punto de vista) surge la idea de que las Ciencias Sociales son similares a las demás ciencias en este respecto. Estoy seguro que si éste fuera un salón de clases preguntarían ustedes: ¿cuál es la justificación?

¿Cómo se justifica esta búsqueda del conocimiento? La mejor respuesta es la que se ha dado desde la Edad Media hasta el presente: no necesita justificación. La búsqueda de los conocimientos es su propia justificación. Esto es un asunto de moral y ética, pero la compilación de información sobre el mundo en que vivimos es un fin de por sí. Esto es lo que llamamos el enfoque de las artes liberales sobre la ciencia, que el conocimiento es su propia justificación. Hay otra razón que tiende a ser de índole práctica. Esto es que si poseemos esos conocimientos, si conocemos más sobre el mundo físico y del mundo social, podremos entonces hacer muchas cosas que antes nos estaban vedadas. Nos encaramos hoy a problemas sociales que otrora eran insolubles. Tenemos, pues, que ahora es posible justificar esta búsqueda de conocimientos por dos motivaciones diferentes. Ambas son válidas y la que se prefiera dependerá de la filosofía y la preferencia de cada individuo.

Búsqueda de conocimientos. Esto suena muy rimbombante, pero lo que queremos decir es muy sencillo. La búsqueda de conocimientos no es otra cosa que tratar de ahondar más en algo que ya conocemos. En esta aventura, en esta búsqueda en todas las disciplinas, no importa cuál, éstas deben encarar dos problemas. Deben resolver de alguna manera dos problemas, los cuales son tan comunes para el fisiólogo, pongamos por ejemplo, como para el economista, el científico-social o el estudiante de Administración Pública.

El primer problema es: ¿Cómo va usted a estudiar su contenido? ¿Cómo lo acometerá? ¿Qué técnicas utilizará que le ayuden a encontrar lo que usted desea saber? Si, por ejemplo, usted interesa saber cómo piensan los niños, hay que encontrar métodos y maneras que permitan averiguar tal cosa. De modo que este problema de cómo encontrar lo que se desea saber está presente a lo largo de toda investigación. Si usted está interesado en saber cómo actúan las personas en una organización administrativa debe antes de enfrentarse a la cuestión en sí resolver cómo va a estudiar sus acciones. Como veremos, es este un problema más complicado de lo que se pueda creer.

El segundo problema está íntimamente relacionado con el primero. Supongamos que usted ha determinado cómo va a estudiar aquello que le interesa. Si usted es sociólogo le interesará probablemente estudiar la familia, el divorcio o hasta el suicidio, que ha sido materia estudiada por los sociólogos desde hace tiempo. Cuando usted ha resuelto el problema de cómo va a estudiar el asunto y ya lo ha estudiado, se enfrenta a un segundo problema, tan difícil como el primero. Ahora que tengo este gran número de datos, todos estos hallazgos, no importa lo que sea, ¿qué significan? ¿Cómo hago que adquieran sentido? ¿Qué relación tienen entre sí? En las ciencias físicas, por ejemplo, si usted calienta ciertos metales, éstos se derriten, expanden o contraen con mayor o menor rapidez. ¿Qué significa eso? ¿Hay alguna generalización que pueda derivarse y tenga sentido? Al estudiar los cielos los griegos observaron que las estrellas se movían, vieron que lo que actualmente conocemos como planetas se movían. Observaron que el sol se movía, y sobre ello tenían que decir algo. ¿Cómo podía explicarse eso? ¿Cómo podemos relacionar todos estos fenómenos? Lo explicaron muy sensatamente: todos esos cuerpos giraban alrededor de la tierra. Este es un tipo de explicación que en este caso tuvo aceptación por espacio de dos mil años. Ciertos fenómenos, ya sea el movimiento de las estrellas, la conducta de los niños, las acciones de los burócratas, pueden ser observadas para luego tratar de derivar conclusiones que tengan sentido; ¿qué cosas le son comunes? ¿Cómo podemos encontrar alguna noción

que los integre? ¿Podemos hallar el hilo que enlace las cuentas del collar?

Por supuesto, lo que he estado haciendo es meramente exponer a base de problemas los dos propósitos que debe cumplir cualquier teoría en las Ciencias Sociales. Recuerden que mi función aquí es describir la evolución de la teoría administrativa y simplemente me he referido a algo sabido de ustedes, que en las ciencias nos confrontamos con dos problemas y consiguientemente, tenemos dos tipos de teorías. Ya se trate de las Ciencias Políticas o de la Sociología —no hay mucha diferencia— tenemos que resolver esos dos problemas. Cada uno de estos problemas requiere para su solución una de las dos teorías. Veamos cuál teoría utilizamos para contestar la pregunta: ¿Cómo encaramos el problema? ¿Cómo realizamos la investigación? Esta teoría la denominamos teoría metodológica. Gran parte de lo que se ha escrito en la teoría de las Ciencias Sociales y en la teoría de la Administración Pública es metodología. Se trata de dar una respuesta a la pregunta: ¿Cómo podemos estudiar lo que está sucediendo? Esta es una pregunta muy compleja. Por tanto, una de las teorías a que aludiremos es la teoría metodológica. El sociólogo debe contestar dicha pregunta así como el economista. Todos los estudiosos deben contestarla. Un buen ejemplo es el sociólogo dedicado a estudiar la demografía. Este es un término lleno de contenido, pero para nuestros propósitos sólo significa tasa de natalidad. ¿Cómo va el sociólogo a dar con los factores que afectan la tasa de natalidad? Algunos de éstos son fáciles de obtener mediante las estadísticas. Otros son de difícil tratamiento o asuntos personales muy íntimos. ¿Cómo llega usted a esos últimos de modo sistemático y científico? Pues bien, ahora que ustedes no pueden contestar puedo decir que estamos de acuerdo.

La primera teoría es la metodológica. La segunda trata de contestar la otra cuestión a que aludí. Se refiere ello al uso de generalizaciones, o para emplear una expresión más conocida, se esfuerza por derivar leyes o principios de los hallazgos logrados. Es decir, esta teoría intenta dar cuenta de lo observado de modo tal que una explicación enlace, iluminándolas, muchas cosas. En síntesis, esta teoría explica el significado de nuestros datos, de las cosas observadas. Es lo que llamamos teoría explicativa y tiene por meta, en la Administración Pública, derivar generalizaciones de la conducta humana que hemos observado. Ahora tenemos la teoría metodológica y la explicativa.

Algunos de ustedes podrían decir: "Usted sólo ha hablado sobre dos teorías, ¿no hay una tercera que nos diga qué hacer?" Por ejemplo, tomemos la aseveración de que "la administración debe ser democrática". ¿No es esta una aseveración teórica que nos dice lo que debemos

hacer? La respuesta es sí y no. No es una aseveración teórica en el sentido que las Ciencias Sociales la entienden porque si usted me dice que la administración debe ser democrática yo podría replicar con una pregunta desconcertante por demás. La pregunta es: ¿Cómo lo sabe usted? ¿Cómo sabe que la administración debe ser democrática? A esta pregunta usted puede darme una o dos posibles respuestas solamente pues no hay muchas. Una podría ser: "Considero que debe ser así". No hay duda que con esto usted me está comunicando algo muy interesante sobre sus sentimientos, pero no es una buena base para yo aceptar su respuesta. Porque si yo hubiese dicho que la administración no debe ser democrática, la aseveración tendría tanta validez como si usted dijera que debe serlo.

Por tanto, si usted replica que la administración debe ser democrática porque a usted le gusta la administración democrática, yo podría contestarle que a mí no me agrada la administración democrática y que mis preferencias y aversiones son tan respetables como las suyas. Podría usted entonces decir que esa es una salida fácil. ¿Cuál es la segunda respuesta posible a la cuestión? Pues podría ser: "La administración debe ser democrática porque en la medida en que lo sea, será más eficiente". De usted haber incurrido en la ligereza de haberme dado esa contestación, mi refutación estaría contenida en la siguiente pregunta: "¿Qué entiende usted por eficiente o ineficiente?". Puedo asegurarle que no hay contestación satisfactoria a la misma; pero aún habiéndola, me quedaría la siguiente carta en la manga: "¿Qué evidencia hay de que la administración democrática es más eficiente?". El hecho cierto es que si usted tuviese tal clase de evidencia, la aseveración que usted haría vendría a ser una generalización basada en hechos semejantes a la que mencionamos anteriormente. Recuérdese que hablé de generalizaciones que enlazan conclusiones de hecho; y ésta sería, repito, el tipo de generalización que usted estaría haciendo. Pero, por desgracia, tal evidencia no existe. No hay prueba, en absoluto, de que la administración democrática sea más eficiente que la que no lo es. Tampoco hay evidencia que pruebe la aseveración contraria; esto es, que la administración no democrática es más eficiente que la democrática. Se trata simplemente de una de esas materias sobre las que no hay pruebas.

Vemos, pues, que cuando tenemos una aseveración basada en una proposición que no podemos probar adecuadamente, decimos en las Ciencias Sociales que la misma es muy interesante, pero que no nos importa. Aceptamos como teoría aquellas aseveraciones que podemos probar. La función de las Ciencias Sociales es ampliar esta clase de teoría, proveer, cada vez en número mayor, aseveraciones que podamos probar.

Las preguntas sobre asuntos que se consideran "mejores" o "peores", "buenos" o "malos", las consideramos cuestiones de filosofía, no de teoría. Las tales son interesantes en su forma, pero por ahora no forman parte de las Ciencias Sociales. Estoy describiendo una manera de mirar las cosas. Ustedes pueden ver que al utilizar este método sólo existen dos tipos de aseveraciones teóricas; aquéllas que le dicen a usted cómo enfocar las cuestiones y las que tratan de darnos el significado de lo que usted ha observado. Cualquiera otra aseveración cae fuera de la problemática de las Ciencias Sociales. Entre estas últimas tenemos en la literatura norteamericana sobre la materia expresiones que indican cómo deben ser las cosas: las personas deben ser buenas, inteligentes y sentirse contentas en su trabajo; los gobiernos deben ser democráticos, etc. Los llamamos *postulados normativos*. Son aseveraciones que nos dicen más sobre cómo usted piensa que sobre cualquier otra cosa. Las dejamos fuera de las Ciencias Sociales porque son preguntas sumamente difíciles de dilucidar en el presente estado del conocimiento. No digo que sean preguntas sin importancia, pero no pueden contestarse utilizando las técnicas de la ciencia.

Como tengo el monopolio de esta conferencia, puedo insistir ahora en que hay dos tipos de teorías, la metodológica y la explicativa. Ambas están íntimamente relacionadas pero se distinguen entre sí. De manera que, para los propósitos de mi exposición las consideraré diferentes, pero permítaseme un par de minutos para ilustrar cómo se traslapan. Se relacionan en tiempo y contenido. Supongamos que nos proponemos estudiar las funciones de un técnico de clasificación de personal. Me imagino que todos ustedes estén familiarizados con esto. No habría diferencia si se tratara del presupuesto o cualquier otro fenómeno porque encararíamos el mismo problema. Vuestra pregunta metodológica sería sobre cómo poder explicar ampliamente su significado; cómo poder encontrar lo que se busca. Digamos que se resolvió ese problema. Usted condujo su investigación y al cabo de tres meses tiene una caja repleta de notas. Así es que conservamos nuestros conocimientos. Tenemos entonces el problema de dar significado a todo eso. Usted se sienta y empieza a ponerlas en orden una y otra vez. Entonces las clasifica y, finalmente las coloca de manera que aparentan tener una organización lógica que revele ciertos principios, principios que —piensa usted— se infieren de las pruebas y de las conclusiones que de ésta se derivan.

¿Qué orden se sigue? Primeramente usted tenía su teoría metodológica que le ayudó a diseñar su investigación. Luego realizó un estudio utilizando la teoría explicativa que le dice cuáles serán sus conclusiones y qué significan. Puede que no signifiquen nada. La mayor

parte de las conclusiones de las Ciencias Sociales son de este tenor, pero no sabemos explicar por qué. Ahora, supongamos que usted deriva una explicación y escribe un ensayo diciendo que tales y cuales son sus conclusiones. Volvamos de nuevo a la teoría metodológica. Note el orden en cuanto a tiempo. Usted llegó hasta cierto punto pero de acuerdo con la teoría metodológica usted no controló ésta o aquella variable. Por tanto, no sabemos verdaderamente si sus datos miden lo que usted reclama que miden. Por ejemplo, supongamos que se desea medir la inteligencia de los funcionarios administrativos. Se les administra el examen de inteligencia y estamos en el proceso de informar las conclusiones. La metodología nos indica que estamos en error porque existe una correlación estrecha entre inteligencia y educación. ¿Cómo sabríamos que estábamos midiendo inteligencia y no educación? El perito en metodología nos podría decir entonces: "Eche usted esas tarjetas en un horno porque no tienen ningún valor. Desde el punto de vista del método no sabe usted lo que está haciendo". O si es menos cruel nos dirá: "Revise su argumento. Usted ha sostenido los puntos A, B y C". Luego añadirá que D no se deriva lógicamente de A y C no se deriva de D. Y si hay otros puntos incorrectos nos dirá, con mucha razón, que no hemos satisfecho los requisitos. Lo que quiero hacer claro es que las críticas metodológicas también ejercen efecto aún después de realizada la investigación. Eso fue lo que quise decir cuando afirmé que desde el punto de vista del tiempo, se alternan. Pero, vista desde otro ángulo, la relación resulta algo diferente y más complicada que distinguir entre lo blanco y lo negro.

El método que usted utilice depende de lo que esté tratando de encontrar. Esto último determina el método y el método determina la clase de datos que se obtenga. La clase de datos con que se cuente determina las generalizaciones que se deriven. Lo cual, a su vez, determina el tipo de investigación que usted lleve a cabo la próxima vez. Ahora bien, cuando ha habido un cambio de mayor importancia en una disciplina y hay un cambio de interés, este cambio de énfasis e interés exige una nueva metodología. Esto es lo que ha ocurrido en la Administración Pública, así que no estoy hablando de abstracciones. Cuando los fenómenos administrativos son definidos de modo distinto por diferentes generaciones, es necesario utilizar nuevas técnicas de estudio. En otras palabras, nuevos intereses reclaman nuevas técnicas de estudio. Es necesario escribir nuevamente la teoría metodológica para proveer nuevas técnicas de estudio. Pero cuando usted estudia algo de manera diferente encontrará cosas que no había visto nunca. Cuando se busca algo distinto, habrán de emplearse nuevas técnicas; y, como resultado, encontrará fenómenos insospechados. Es como, por ejemplo,

si durante toda su vida usted ha estudiado las rocas pero limitando su estudio a la parte superior de éstas. Imaginemos, pues, un bosque lleno de rocas y a un geólogo a quien lo único que le interesa es la parte superior de las rocas. Cierta día viene un estudiante graduado inteligente, el tipo de estudiante graduado que gusta de antagonizar y le dice al geólogo: "Profesor, usted siempre estudia la parte superior de las rocas y el profesor tal también estudia la parte superior de las rocas, ¿por qué usted nunca observa la parte inferior?". Usted tiene mil buenas razones para no observar la parte inferior, pero el alumno insiste y usted le replica: "Bueno, no puedo observar la parte inferior porque son rocas muy grandes y pesadas y no puedo moverlas". Si el problema —dice él— es el de observar la parte inferior, consideremos entonces qué método nos facilitará observar la parte de abajo. ¿Cómo llegar a la parte inferior? Se podría cavar y observar las rocas desde abajo, lo cual es un método bastante engorroso. También podría construirse una polea (este es un problema metodológico) y amarrar luego una soga alrededor de las rocas, o bien barrenarlas, enterrar estacas en ellas y levantarlas. Huelga decir que cuando se observe la parte inferior de las rocas aparecerá una forma de vida que nunca antes se vio en la parte superior. El geólogo de marras se va a ver obligado a reexaminar todo lo que sabía sobre la parte superior de las rocas para explicar lo que ocurre en la parte inferior. Esto es exactamente lo que sucede en las Ciencias Sociales. Si en vez de interesarse por la parte superior o la inferior, se interesa por el lado de éstas, tiene que utilizar un nuevo método. El nuevo método le abre una nueva perspectiva y ésta exige nuevas explicaciones. Estas nuevas explicaciones resuelven algunos problemas pero crean a su vez otros nuevos. De modo, pues, que las cosas que usted observa —interés, método, explicación— se afectan mutuamente en una reacción circular. Lógicamente las teorías metodológica y explicativa están separadas, pero para el científico en la práctica no son sino parte del mismo problema. Hoy voy a hablar sobre una revolución en el método que levantó rocas y las volcó. Utilizaré la segunda conferencia para explicar qué vimos bajo las rocas. Es obvio que, en ambas áreas, son esenciales nuevas teorías. El círculo comprende los nuevos énfasis, los nuevos métodos, y las nuevas teorías, así como procesos confiables.

Es desafortunado que utilicemos el término "teoría". Resumo que seguido hasta aquí, estarán comenzando a entender que en las Ciencias Sociales la única justificación de una teoría es que ésta le comunica a usted algo que no sabía. De modo que, en la realidad, la política administrativa debe basarse en la teoría de que son correctos los principios de administración que señalan cómo debe dirigirse una entidad

administrativa. De no serlo, carecen de valor. Concretamente, la política administrativa debe basarse en el supuesto de que son correctos los principios que enseñamos sobre cómo debe administrarse una organización. De lo contrario, carecen de utilidad. Por otro lado, los principios serán ciertos sólo en la medida en que estén apoyados en evidencia, pero es mediante la teoría que tendremos la certeza de su validez y es ella también la que nos enseña cómo aportar la evidencia. A veces llevamos a nuestras clases —y estoy seguro que aquí ocurre lo mismo— a administradores de alta jerarquía que dicen que a ellos no les interesa la teoría porque los problemas con que ellos se enfrentan son prácticos. Podríamos preguntarles a estos ejecutivos si los problemas prácticos deben ser resueltos de manera sensata. Nos contestarán que sí, por supuesto. Entonces, ¿cómo saben ellos que están entendiéndose con sus problemas de manera sensata? Y en esas estamos: O tiene la prueba, es decir, sabe lo que está haciendo, o no lo sabe. Por tanto, la función de la teoría es hacer que la práctica sea sensata. Irónicamente el aspecto más práctico de la Administración Pública es lo que llamamos teoría porque es la única manera de determinar si la manera adecuada de hacer las cosas debe ser la que se adopte. De no poderse justificar, entonces lo mejor quizás sea no adoptarlas. Ustedes podrían decir que ésta es una digresión sobre el significado de la teoría. Pero la antítesis entre la teoría y la práctica es una antítesis falsa. Creo que en los minutos restantes podemos cubrir lo que falta con facilidad y holgura y hasta presumo que de acuerdo.

Dije anteriormente que las Ciencias Sociales son parte de la ciencia y nadie me refutó. Dije también que la Administración Pública es parte de las Ciencias Sociales. Considero que esto es correcto. Lo es por diferentes razones. Sólo mencionaré dos de ellas. La Administración Pública es parte de las Ciencias Sociales por dos razones claras. Antes que nada, desde un punto de vista histórico, la Administración Pública surgió de la Ciencia Política y ésta es una de las Ciencias Sociales. Si consideramos los nombres de los estudiosos más sobresalientes de la Administración Pública desde el 1895 hasta el 1940, vemos que cada uno de ellos fue un científicopolítico de profesión. Históricamente, este fue el origen de ella. No estoy diciendo que esto es así hoy día ni que debe ser así. Digo simplemente que esa es su historia. ¿Sobre qué materias trata la Administración Pública? Trata sobre la conducta de las personas en las organizaciones administrativas. ¿Sobre qué tratan las Ciencias Sociales? Tratan sobre la conducta de los individuos. Q.E.D., como se dice en geometría. Puesto que la Administración Pública se originó como una rama de la Ciencia Política tomó prestado de esta última, como tenía que ser, su interés y metodología. La única ma-

nera de comprender la primera teoría, la teoría estructural según surgió en la Administración Pública, es recordar que las personas que la desarrollaron fueron adiestradas como científicopolíticos y trabajan como tales. La Ciencia Política del período que va desde el 1885 hasta la Primera Guerra Mundial, esto es, hasta el 1920 y aún más tarde, fue fundamentalmente Ciencia Política estructural. Se interesaba esencialmente por la estructura del gobierno, y muy poco más. Si usted lee un libro de texto de esa época le dirá que el Congreso se divide en dos cámaras y que hay un presidente de la Cámara, etc. Describe la estructura del Congreso y la de los Tribunales. Se presta poca atención a cómo el Congreso desempeña su tarea o, por ejemplo, cómo es que un grupo de presión consigue que su legislación sea aprobada en el Congreso. La teoría estructural no trata sobre esto último; más bien le interesaba la maquinaria formal. Una segunda característica de la Ciencia Política y la Administración Pública era que se interesaban por los poderes legales de la estructura. ¿Cuáles eran los poderes legales del Congreso? ¿Cuáles eran los poderes legales del Tribunal Supremo? ¿Cuáles eran los poderes legales de los presidentes? Describir los poderes legales del presidente nos dice algo, pero muy poco. De esto se han percatado ya ustedes en Puerto Rico, no con relación a la Oficina del Presidente, sino en el caso de su propio primer ejecutivo. Ambos pudieran tener los mismos poderes legales, pero los ejercerán de diferente modo. Como tienen maneras diferentes de hacer las cosas, el poder es realmente diferente. No es un asunto legal. Es un asunto más complejo que el mero poder legal del individuo. Ese aspecto de la Ciencia Política que llamamos administración pública estructural tenía dicha orientación. Se ocupaba de la estructura de las cosas y de los poderes legales. Era eso fundamentalmente.

Dije hace uno o dos minutos que lo que a usted le interesa determina el método de investigación. Cuando prevaleció el interés de describir los poderes legales se adoptó una metodología en armonía con ese interés. Se describió lo que se observaba en la superficie: las características formales. Es como si se estuviese describiendo una máquina. La máquina tiene tal altura, tiene tantas partes, las partes son de este color y tal o cual es la manera en que una engrana con la otra. Así pues, el método fue descriptivo en sentido formal y el modo en que obtuvo la información (la técnica de investigación) estaba a tono con el método y el interés. Los estudiosos trabajaron con documentos, leyeron las decisiones de los tribunales, las leyes, los informes de las agencias.

Aquellos de ustedes que trabajan en agencias del gobierno tienen una idea de la diferencia que hay entre lo que dice un informe de una

agencia gubernamental y lo que realmente sucedió. De manera que esto a veces es la descripción de dos mundos distintos. Estas personas leyeron los informes, los organigramas, las memorias fiscales, las reglas y reglamentos, hasta leyeron los discursos de los funcionarios. En fin, trabajaron con documentos. No hubo lo que se llama investigación de campo porque con esos intereses y esa metodología no era necesaria la investigación de campo. Quiero mencionar, de paso (considerando la administración principalmente como una maquinaria administrativa), que ellos adoptaron otra idea que adquirió gran popularidad en la Ciencia Política: que el hombre es racional por naturaleza. De modo que la Ciencia Política de ese período presumió que el hombre político era racional. Supusieron que las personas que trabajaban en la administración pública actuaban racionalmente. Vemos pues que la metodología es patrimonio común; toda ella está montada de modo tal que sirve ambos intereses. Esto es lo que denominamos el enfoque estructuralista. Fue el enfoque que estuvo vigente en la Administración Pública hasta la década del 1930. Es de este enfoque que podemos derivar generalizaciones, la teoría explicativa se convierte en teoría estructural o teoría clásica explicativa.

No deseo aparecer como un crítico acerbo. Ha habido muchas críticas a este tipo de enfoque y a esta teoría. Pero toda disciplina debe situarse en su contexto histórico. Los padres de la Administración Pública estaban haciendo exactamente lo que tenían que hacer en esa época. Era una nueva disciplina, se copió de su progenitora, que era la Ciencia Política.

El interés sobre la estructural que tenían se adaptaba a las necesidades de entonces pues la maquinaria gubernamental era un desastre y necesitaba fortalecimiento. Era necesario llevar a cabo reformas administrativas por lo que la atención a lo legal tenía un propósito práctico. Aunque hoy día tendemos a rechazar gran parte de esta teoría administrativa, el hecho es que los llamados principios de administración, que aún hoy día son reglas de experiencia útiles, se desarrollaron mediante esta técnica y este tipo de investigación de las Ciencias Sociales. Durante algún tiempo pareció que ese enfoque llevaría a una ciencia de la administración.

Comenzando en los últimos años de la década del 1930 hasta el 1945 y años subsiguientes, había cierta insatisfacción con lo que se estaba logrando en las Ciencias Sociales no sólo en la Administración Pública, sino también la Ciencia Política y la Sociología; en fin, en todas las disciplinas de este campo. Si las Ciencias Sociales se encaminaban a convertirse en ciencia, lo estaban haciendo a paso de tortuga. Surgió una nueva generación que comenzó a cuestionar las maneras

aceptadas de hacer las cosas y a sugerir que había que caminar más apaisa. Esta reacción tuvo lugar en las Ciencias Sociales, en Ciencia Política y por supuesto, en la Administración Pública. Me imagino que ustedes saben cuál fue la forma que asumió esta reacción con respecto a esta última. Numerosas personas empezaron a cuestionar los principios de administración y se dijeron que dicha teoría —estudiada con detenimiento— no era reveladora, ya que los principios de administración pública no ofrecían ninguna orientación para la solución de los problemas prácticos. Tales principios dicen que tal o cual medida es buena pero no apuntan hacia ninguna solución. De modo que a medida que estas personas comenzaron a estudiar los principios clásicos de la Administración Pública, descubrieron que la teoría descriptiva era muy débil, muy general. En los Estados Unidos, para los últimos años de la década del 1930, durante la época del Nuevo Trato y luego durante el período de la guerra desde el 1939 hasta el 1945, muchos científicopolíticos que habían escrito sobre la Administración Pública ingresaron en el servicio público y se toparon con un hecho que les causó frustración. Lo que habían escrito y leído en la literatura sobre Administración Pública tenía muy poca relación con la manera en que funcionaba el gobierno; y que la conducta administrativa en la vida real era muy diferente de la literatura formal de la Administración Pública. Los nuevos profesores de Administración Pública empezaron a cuestionar por qué ellos estudiaban las cosas tan mal que lo que escribían como un hecho realmente no existía en el mundo de la realidad o existía bajo una forma completamente diferente. Se percataron, por ejemplo, de que en el gobierno el organigrama dice muy poco sobre la organización. La secretaria del jefe, por ejemplo, puede ser la persona que tenga más poder en la organización pero usted nunca se enterará de ello con sólo estudiar el esquema de organización. Aprendieron, por ejemplo, que los administradores no siempre actúan de manera racional y que a veces las cosas pueden explicarse mejor si se presume que la conducta humana es irracional y no racional. En síntesis, aprendieron que el gobierno no es una máquina ni una estructura. Era una organización integrada por seres humanos que actuaban de modo contradictorio. Se percataron, además, que gran parte de la teoría descriptiva de la Administración Pública no explicaba cómo se comportan realmente los humanos. ¿Qué ocurrió? Ya ustedes saben la respuesta. Cuando se descubrió que lo que observó en la parte superior de las rocas no era correcto y no ofrecía toda la información, los estudiosos se dijeron: "Bien, si no podemos descubrir qué es administración con sólo observar el exterior de la máquina, estudiaremos el interior de ésta para averiguar qué hay allí, pues es-

tamos convencidos del error craso en que incurrimos si sólo observamos lo exterior". Se decidió entonces analizar el interior de la máquina. Vale decir, si usted interesa estudiar la parte inferior de las rocas debe disponer de una nueva teoría metodológica. Y comenzando en 1945, se reescribe la metodología de la Administración Pública. Todos ustedes conocen la escuela de pensamiento conocida como adopción de decisiones. Esta es fundamentalmente una teoría metodológica. No es una teoría explicativa. Es un esfuerzo por decirle a usted cómo llevar a cabo su búsqueda. Volveré luego sobre la teoría de adopción de decisiones, pero adelanto que ella forma parte de esta reorientación intelectual.

Comenzando en los últimos años de la década del 1939, se diseñaron y aplicaron nuevas técnicas de investigación. Y al igual que en el caso en que no sólo se levantan las rocas, sino que se estudia su parte inferior perforándola, ellos también encontraron muchas cosas sobre la administración que antes ignoraban. Los seres humanos se comportaban de las maneras más raras e impredecibles y las agencias administrativas funcionaban de modo imprevisto. Se tenía un nuevo conjunto de conclusiones que no podían explicarse mediante la antigua teoría explicativa. ¿A qué obligó la nueva teoría metodológica? Obligó a crear una serie de nuevas escuelas de teorías explicativas para explicar lo que se observó y descubrió. Gran parte de lo que ahora podríamos llamar teoría de relaciones humanas, teoría de organización y hasta teoría de administración comparada, representa un esfuerzo de los estudiosos por darle sentido a estas nuevas conclusiones, derivar generalizaciones, y aún para sugerir ciertas uniformidades o leyes.

En otras palabras, comenzando más o menos en el 1945, el interés cambió. Cambió porque los antiguos intereses carecían de adecuación. No eran lo suficientemente reveladores. Así, pues, los nuevos intereses fijaron su atención en lo que de veras ocurría en la administración. Las nuevas interrogantes requerían nuevos métodos: entrevistas, estudios de campo, pruebas psicológicas, observadores, cosas que ustedes se tienen de sobra leídas. Cuando se aplicaron todos estos métodos a una agencia administrativa, se hallaron infinidad de cosas que nunca se habían encontrado. La tarea consistía entonces en explicar los nuevos hallazgos.

Habiendo estudiado la trayectoria de una revolución hasta el 1945, la revolución de la metodología, me gustaría posponer la discusión de la segunda revolución, la revolución del pensamiento explicativo, hasta el próximo miércoles cuando nos reunamos de nuevo.

LA FORMACION INTERNA DE CAPITAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO

Por *Eliezer CURET CUEVAS*

EL desarrollo económico de un país se logra a través de la formación de capital, o sea, la acumulación de bienes de producción. No hay otra forma.

Norman S. Buchanan, en su libro *International Investment and Domestic Welfare* define el problema en forma clara y concisa como sigue:

La industrialización, en lo que se refiere a los cambios materiales, significa un aumento en las cantidades y clases de capital real. En la medida en que un país se industrializa habrá más capital real. Puede observarse el mismo tipo de cambio en términos de la ocupación de la gente. Según se industrializa el país una proporción mayor de la población se empleará en la manufactura en comparación con la agricultura, la pesca y el pastoreo. Pero, puesto que la cantidad de capital real por empleado es mayor en las actividades industriales que en las no industriales, la conclusión es la misma: se requiere más capital por persona para la producción. Una mayor abundancia de recursos de capital real significa mayor producción y, en consecuencia, una elevación de los niveles de vida. Las grandes diferencias en el ingreso nacional *per capita* entre distintos países se deben, en parte, a diferencias en la cantidad de capital real disponible por persona. De modo que un programa consciente para industrializar un área es esencialmente un plan para proveer a la población más y mejores bienes de capital y por medio de ello elevar su ingreso *per capita*.¹

¹ Buchanan, Norman S. *International Investment and Domestic Welfare*, pp. 75-76. Henry Holt & Co., New York, 1946 (Traducción nuestra).