

situaciones que las necesidades del desarrollo van creando —como ese de la *concesión mixta*, que hemos expuesto en la parte principal de nuestro artículo— pueden dar resultados positivos, sin comprometer ideológicamente a sus autores, o a sus aplicadores. En fin de cuentas, como se recordará al comienzo de este párrafo, lo que importa es *que funcione*, que sea eficiente.

---

## EL DILEMA DEL ARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CONTEXTO ACADEMICO

Por Hiram NAZARIO\*

---

DE las dificultades más obvias a que se enfrentan quienes tratan de definir nuestro campo y establecer la relación entre teoría y realidad, es la controversia de si Administración Pública es arte o ciencia.<sup>1</sup> Es por eso que la finalidad principal de este trabajo es examinar los argumentos envueltos en ese conflicto y evaluar su *status* presente.

### *Administración Pública: ¿Arte vs. ciencia o arte y ciencia?*

Toda vez que en su forma más tradicional la controversia a que nos referimos fue en gran medida causada por una confusión semántica, creo que el punto de partida apropiado es tener una idea clara de lo que es arte y lo que es ciencia.

Tal como lo utilizaremos "arte" significa simplemente "virtud o industria para la aplicación práctica del conocimiento".<sup>2</sup> El arte envuelve destrezas cuyo ejercicio es altamente individualizado en el sentido de que ellas se encuentran incorporadas en la personalidad del artista. En cambio, lo que distingue la "ciencia" es la idea de "conocimiento sistematizado".<sup>3</sup> Su propósito es explicar y clarificar los fenómenos que nos rodean. Por consiguiente, si en algo se diferencia la perspectiva artística de la científica, es que la primera requiere

\* Instructor, Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.

<sup>1</sup> Este trabajo constituye la ponencia del autor ante la conferencia "Administración Pública: Teoría y Realidad", que fuera celebrada por la Asociación de Personal Público, capítulo de Puerto Rico, el día 23 de septiembre de 1966.

<sup>2</sup> Real Academia Española, *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1950, p. 150.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 367.

cierta habilidad para aplicar un conjunto de reglas que dicen como hacer bien las cosas, mientras que la segunda envuelve conocimiento intelectualizado.

Ahora podemos fijar nuestra atención directamente en la forma más tradicional de la disputa.

### I. *Arte*

De uno de los lados de esta controversia estuvieron los administradores y estudiosos que afirmaban que administración pública era un arte. El principal sostén de su argumento fue que el administrador, para tener éxito en sus funciones, debía poseer ciertas dotes naturales poco frecuentes. Lo que determina si un administrador es bueno o no, decían ellos, es su personalidad. Aún más, los rasgos básicos de la personalidad del "administrador ideal", podríamos clasificarlos en cuatro áreas principales:<sup>4</sup>

#### I. RASGOS DE CARÁCTER

- Ambición.** El administrador debe ver un reto en sus funciones. Debe esforzarse por aplicar toda su habilidad y experiencia en la solución de los problemas a que se enfrenta.
- Autodisciplina.** El administrador debe primero ser amo de sí mismo si es que en alguna forma espera poder dirigir a sus subordinados.
- Dependibilidad.** El administrador debe ser una persona en quien se puedan delegar responsabilidades y tener la certeza que va a ser lo posible por ejecutarlas.
- Entereza.** El administrador debe ser una persona de sanos principios morales.
- Estabilidad.** El administrador no debe ser como una veleta. Debe ser una persona segura de sí misma que pueda adoptar una decisión y no cambiarla hasta que encuentre una mejor.

<sup>4</sup> El término "ideal" no necesariamente denota una meta para ser alcanzada sino una exageración de la realidad. Al presentar los rasgos que se indican a continuación he tratado de resumir las cualidades más esenciales que según la literatura debería poseer el administrador "perfecto". Debe el lector, sin embargo, estar consciente que en muchas ocasiones los distintos autores difieren en cuanto a los rasgos más importantes y al peso que debiera tener cada rasgo dentro de sus listas.

- Industriosidad.** El administrador debe ser perseverantemente activo.
- Iniciativa.** El administrador debe ser original y tener independencia de carácter.

#### II. RASGOS HUMANÍSTICOS

- Cooperatividad.** El administrador debe poder trabajar en coordinación con los demás miembros de la organización. No debe tener una actitud de "yo-estoy-bien-que-cambien-los-demás".
- Lealtad.** El administrador debe ser fiel a sí mismo, a la organización para quien trabaja y al ciudadano a quien le sirve.
- Entender a las personas.** El administrador debe ser capaz de ganar amigos e influir sobre las gentes.
- Entusiasmo.** El administrador debe sentir un genuino interés y un amplio deseo por ayudar a sus subordinados. Esta cualidad promueve confianza en los segundos.
- Sinceridad.** El administrador debe ser cándido y honesto.
- Tacto.** El administrador debe saber limar asperezas.

#### III. RASGOS MENTALES

- Capacidad analítica.** El administrador debe ser capaz de poder analizar los problemas en términos de sus varios elementos y poder buscarles solución.
- Capacidad para aprender.** El administrador debe querer y poder adquirir conocimientos, bien sea por observación o estudio.
- Formación.** Sobre esta cualidad hay dos opiniones. Una señala que el administrador debe tener un conocimiento cultural del tipo generalista. La otra opinión aboga un bagaje profesional que permita al administrador desempeñarse como especialista. Hoy día, sin embargo, parece la posición que más seguidores está teniendo es una intermedia, que dice que el administrador debe poseer las dos cualidades. La diferencia en opinión es sobre el aspecto cronológico

de esa formación; es decir, ¿qué es más apropiado, que primero sea especialista y luego generalista o a la inversa?

Imaginación. El administrador debe poseer habilidad creadora.

#### IV. RASGOS FÍSICOS

Buena presencia. El administrador debe usar la indumentaria adecuada y deberá comportarse con dignidad y compostura.

Resistencia física. El administrador debe poseer una buena salud que le provea el vigor y la fortaleza que su trabajo le requiera.

Otro argumento que presentaron estas personas a los que trataban de que se aceptara la noción de Ciencia de la Administración Pública fue que existe una diferencia fundamental entre la naturaleza física y la social. Ciertamente, decían ellos, presumir que existe una analogía entre el ámbito de las ciencias naturales y las llamadas "ciencias sociales" es una equivocación. Esto es así, por dos razones: Primero, los fenómenos sociales, que son mucho más complicados que los naturales, obviamente incluyen al ser humano y el comportamiento de éste es casi impredecible. Segundo, en las llamadas "ciencias sociales" no se puede experimentar debido a la propia dinámica social. Luego entonces, si no se cuenta con las posibilidades de reproducir idénticamente un fenómeno, no se podrá comprobar la existencia de relaciones causales. Demás está decir que la determinación de relaciones causales son la base para establecer la predictibilidad científica.<sup>5</sup>

Para resumir lo que sostuvo el grupo que propulsaba la idea artística de la administración pública era por un lado, que el conocimiento científico era determinado por la *materia bajo estudio* y la administración pública no podía aspirar a un *status* científico debido a que bregaba con fenómenos sociales. Por otro lado, como ya dijimos, si el desenvolvimiento de la administración pública no puede ser determinado a base de fórmulas matemáticas, entonces dependerá de una serie de habilidades personales.

<sup>5</sup> Reconocer que existen muchos pensadores que, quizás siguiendo la influencia de Hume, se muestran muy escépticos hacia la posibilidad de que se pueda "probar" la existencia de relaciones causales, especialmente en lo que concierne a las ciencias sociales. Créo, sin embargo, que en términos generales toda ciencia busca descubrir patrones de asociación o correlación entre las partes de un fenómeno. La meta, obviamente, es explicar, predecir y si es posible controlar los sucesos.

Quizás un buen punto para concluir nuestros comentarios sobre las ideas del grupo de que hablamos sea aludiendo a la tesis principal de Orway Tead quien afirma que:

Sería inadecuado afirmar la existencia de un cuerpo general de principios que pudieran justificar la consideración de ciencias. Sin embargo... puede existir un cuerpo general de actitudes, enfoques y métodos de actuación...

La aplicación de estas concepciones a situaciones específicas implica ciertamente un arte que requiere gran habilidad, discernimiento y fortaleza moral. Indudablemente esta habilidad tiene una influencia penetrante que merece que se le considere un arte. Si consideramos artísticos los trabajos realizados con pintura o arcilla, mediante combinaciones de sonidos en la música o mediante combinaciones de palabras e ideas en la literatura, tenemos ciertamente derecho a considerar este trabajo de la administración como arte que une, en propósitos, las relaciones organizadas de individuos y grupos. Es indudable que constituye un arte del más alto rango el poder conseguir la colaboración más fructífera posible en un mundo en que el esfuerzo asociado es la expresión de los individuos que procuran realizar actividades productivas.<sup>6</sup>

#### 2. Ciencia

Frente a la postura "artística" estuvo la "científica" y el rasgo saliente de los argumentos de quienes se adhirieron a esta opinión, fue que era posible extender la perspectiva de objetividad que caracteriza las ciencias a la administración pública. En otras palabras, se presumió que la aplicación del llamado "método científico" habría de producir un cuerpo de conocimientos que daría validez a la existencia de la Ciencia de la Administración Pública.

La raíz de la concepción clásica de la Administración Pública como ciencia con entidad propia tradicionalmente se busca en el famoso ensayo *El Estudio de la Administración*.<sup>7</sup> En éste, la preocupación principal de Woodrow Wilson fue que era necesario estudiar la Adminis-

<sup>6</sup> Orway Tead, *El Arte de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 24.

<sup>7</sup> Este ensayo fue publicado originalmente en el *Political Science Quarterly*, Vol. 2 (junio, 1887), pp. 197-222. El texto que hemos usado aparece en el libro de Dwight Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw-Hill, 1953, pp. 65-75. La traducción es nuestra.

tración Pública porque "llegará a ser más difícil administrar una constitución que redactarla".<sup>8</sup>

Inherente a esta tesis encontramos las dos finalidades que el autor le asignó al estudio de la administración. De un lado, según Wilson, "el objeto del estudio de la administración es descubrir, primero lo que el gobierno puede propia y satisfactoriamente realizar y segundo, cómo puede llevarlo a cabo con la máxima eficiencia y el menor costo posible tanto en dinero como energía".<sup>9</sup> Por otro lado, dice él: "El objeto del estudio de la administración es rescatar los métodos administrativos de la confusión y el alto costo del tanteo empírico y establecerlos sobre bases sólidas de principios".<sup>10</sup>

Otro de los más notables escritos sobre la interpretación clásica de la Administración Pública como ciencia es *Principios de Administración Pública*, de William F. Willoughby. En este libro, el segundo texto de Administración Pública escrito en los Estados Unidos se toma la postura de que en "la administración pública existen ciertos principios fundamentales de aplicación general y análogos a los que caracterizan cualquier otra ciencia, los cuales deberán ser observados si la finalidad de la administración, la eficiencia operacional, va a ser conseguida y estos principios se han de establecer... sólo mediante la rígida aplicación del método científico en la investigación".<sup>11</sup>

Como se desprende de lo que hemos estado sugiriendo, la tesis de aquellos que defendieron la idea clásica de la ciencia de la Administración Pública estuvo precisamente basada en la existencia de estos principios.

Obviamente las implicaciones de esto son muy significativas. En primer lugar, tenemos que concluir que las atribuciones científicas que clásicamente se le asignaron a la Administración Pública fueron básicamente estáticas. Estaban fundamentadas en una serie de principios que decían cómo deben hacerse las cosas y que en una forma u otra reclamaban validez general. Por lo tanto, los principios pretendían sintetizar el *quid* de todo lo que había que saber sobre la Administración Pública, es decir, no había que buscar nada más después de conocerlos a ellos. En segundo lugar, si los principios hubieran sido o al menos pudieran haber sido cognoscibles y válidos como se pretendía, entonces los problemas administrativos únicamente hubieran exigido para su solución el buscar el principio que se aplica a la situación específica. En otras palabras, si los principios le habrían de decir a los adminis-

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>11</sup> Citado en Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: The MacMillan Co., 1955, p. 8. La traducción es nuestra.

tradores lo que *debían hacer* entonces, naturalmente, no sería necesario ninguno de los rasgos de personalidad que subrayaban aquellos que defendían la postura opuesta.

Antes de seguir adelante, hagamos algunos comentarios sobre la naturaleza de los principios. Es decir, si observamos el aspecto administrativo que éstos ponen de relieve podremos notar que existen en la literatura dos tipos distintos de principios.

Un grupo de principios puede ser asociado con la Teoría de Gerencia Administrativa cuyos máximos exponentes podríamos decir que fueron Luther Gulick y L. Urwick.<sup>12</sup> Aquí se recalcó la racionalidad de la organización formal como el medio para lograr una armonía entre la organización y sus miembros. Quizá podríamos ejemplificar el tipo de principios a que nos estamos refiriendo aludiendo a los siguientes:

1. El trabajo *debe ser* subdividido para obtener los beneficios de la especialización.
2. Los deberes y responsabilidades asignados a cada individuo *deben ser* claros y específicos.
3. La responsabilidad por la ejecución de una función *debe ser* conmesurada con la autoridad necesaria para realizar efectivamente esa función.
4. Ningún empleado *deberá* recibir órdenes directas de más de un supervisor.
5. El ámbito de control de los administradores siempre *debe* mantenerse en un mínimo.

El otro grupo de principios proviene de la Teoría de las Relaciones Humanas, los que pueden ilustrarse adecuadamente con las aportaciones de Mary Parker Follet y Elton Mayo.<sup>13</sup>

Al igual que los patrocinadores del enfoque de Gerencia Administrativa, los proponentes de las Relaciones Humanas elaboraron una serie de preceptos para los cuales también reclamaron validez general. Del mismo modo presumieron que era posible alcanzar una armonía entre los objetivos de la organización y los intereses de sus miembros. Lo que plantea la diferencia entre los dos enfoques es que

<sup>12</sup> L. Gulick y L. Urwick, *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública, 1961.

<sup>13</sup> Mary Parker Follet, *Dynamic Administration*, New York, Harper & Brothers, 1940. Mayo Elton, *Problemas Humanos de una Civilización Industrial*, Buenos Aires, Ediciones Galatea, 1959.

éste reconoció la importancia de la organización social en la motivación y satisfacción de los empleados.<sup>14</sup>

Veamos a manera de ejemplo algunas de la Reglas de Relaciones Humanas que se desarrollaron con el correr de los años:

1. El ambiente de trabajo *debe proveer* las motivaciones necesarias para que el empleado pueda dar máxima satisfacción a sus necesidades emocionales.
2. El supervisor *debe ser* un líder y como tal su responsabilidad no será únicamente el asegurarse que las personas produzcan. Debe reconocer además que él controla la mayor parte de los medios por los cuales los miembros de la organización satisfacen sus necesidades emocionales.
3. *Debe reconocerse* que la organización informal existe conjuntamente con la formal. Esta surge en consecuencia, no sólo de intereses comunes, actitudes, sentimientos y temores, sino que también para satisfacer las aspiraciones y necesidades sociales de los integrantes.
4. La comunicación dentro de la organización *debe ser* total, ya que los empleados estarán más abiertos a aceptar las órdenes cuando conocen las razones detrás de éstas.
5. El liderato administrativo *debe proveer* para la máxima participación de los empleados, no sólo porque se facilita la mayor utilización del talento y habilidades de las personas, sino porque ayuda a desarrollar empleados más maduros y responsables.

### 3. *Arte y ciencia*

Hasta aquí hemos tratado de presentar las ideas fundamentales en que tradicionalmente se basó el conflicto sobre si la administración pública es arte o ciencia. Ahora vamos a dirigir nuestra atención sobre la forma en que se trató de dilucidarlo.

Tras de haber admitido que ambos argumentos tienen algo de razón, no fueron pocos los administrativistas que llegaron a afirmar

<sup>14</sup> En gran parte, lo que hizo la Teoría de Relaciones Humanas fue señalar que las organizaciones no son meramente estructuras racionalizadas, como se pretendió en la llamada "Teoría Clásica". El error de los proponentes de las Relaciones Humanas fue el no tratar de relacionar sus hipótesis con las de los clásicos. A fin de cuentas hubo muchos que pretendieron presentar la antítesis de las hipótesis anteriores, es decir, una idea de organización compuesta de hombres sin estructura. Para un análisis de esto, véase: William Foote White, "Human Relations Theory: A Progress Report", *Harvard Business Review*, Vol. 34 (septiembre-octubre, 1956), pp. 125-132.

que la administración pública era ambas cosas.<sup>15</sup> Es decir, que administración pública era arte y ciencia.

El problema que trae la caracterización de la administración pública como arte y ciencia es que no sólo se presta a confusión, sino que se está "soslayando el problema de definición al llegarse a un avenimiento con ambas partes".<sup>16</sup>

La verdad es que en su mayoría esta controversia provino de la inmadurez intelectual del campo de la Administración Pública. El estudio de la Administración Pública, como hemos visto, debió gran parte de su origen a los esfuerzos por facilitar la práctica de la administración en el gobierno. El estudio y la práctica crecieron juntos y cuando llegó el momento de separarlos los administrativistas no estaban preparados para ello.

Precisamente esa es la razón por la cual Dwight Waldo pudo señalar que "en gran medida la controversia de si la administración pública es un arte o una ciencia proviene de la falla en ponerse de acuerdo sobre la fase de la administración pública de que se está hablando, del estudio sistemático o de la práctica".<sup>17</sup> Lo que esto indica es que tenemos que notar que el concepto "administración pública" tiene dos referentes. Uno de los usos, el que se ajusta a nuestra definición de "arte", sirve para denotar la práctica. El otro, el que se ajusta a nuestra definición de "ciencia", sirve para caracterizar el estudio, la disciplina de Administración Pública. El problema, pues, es saber diferenciar entre los dos usos.

### *Administración Pública: Ciencia pura o ciencia práctica*

Una discrepancia muy similar a la controversia de arte o ciencia que acabamos de ver, es la que se presenta hoy día en términos de si la finalidad del estudio de la Administración Pública debe ser práctica o teórica. Digo que es similar porque, básicamente, su razonamiento se encuentra envuelto en el mismo tono que la controversia anterior.

Veamos cuales son algunos de los fundamentos de lo que podríamos llamar "la nueva variante del viejo conflicto".

Hemos observado que tradicionalmente el estudio de la Administración Pública estuvo dirigido principalmente a elaborar reglas de utilidad práctica. Estas reglas fueron articuladas en los centros de enseñanza alrededor de unas cuantas disciplinas principales. Es decir,

<sup>15</sup> Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, New York, Random House, 1955, p. 3.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

alrededor de los cursos de O & M, Presupuesto, Personal y Relaciones Humanas y Teoría General.

Sin embargo, según el campo del conocimiento fue madurando, los estudiosos comenzaron a percatarse de las tremendas limitaciones que tenían los principios.<sup>18</sup> Unos subrayaron la inconsistencia y hasta la incompatibilidad lógica de algunos de ellos. Otros señalaron que es imposible crear reglas prácticas que se puedan aplicar automáticamente a toda la gama de problemas administrativos. Hubo quien recalcó la influencia que la conformación histórica y cultural de los Estados Unidos había impuesto en los principios para explicar sus limitaciones, digamos en el plano de la Administración Comparada. Un argumento similar a éste último fue el que hizo hincapié en el hecho de que las reglas prácticas dependen de los criterios normativos de quien las enuncia y no siempre esos criterios tienen que coincidir con la escala de valores de aquellos que las han de aplicar. Asimismo señaló que la concepción de "armonía cooperativa" en que se basaba la teoría de las Relaciones Humanas, envolvía una premisa errónea. Es muy posible que la idea de "empleados contentos" no siempre sea el medio más adecuado para lograr los fines de la organización.

Más importante que el hecho de que los principios de administración pública perdieran el arraigo que habían tenido entre la comunidad académica, fue el cambio que hemos experimentado en nuestra actitud hacia el significado del concepto "ciencia". Ahora se piensa que el determinante del conocimiento científico no es el fenómeno bajo estudio, o sea, el mundo físico —sino que es *el método* utilizado para reunir y sistematizar el conocimiento.<sup>19</sup> El contraste es muy significativo debido a que, si es así, se podrá tener una ciencia de prácticamente cualquier cosa, ya que todo lo que se necesita es aplicar debidamente la "metodología científica".<sup>20</sup>

Es menester también hacer constar que la nueva visión de ciencia es dinámica y se fundamenta en la idea de que ciencia es una serie de conceptos y esquema conceptuales cuya validez se determina en términos de su concordancia con la observación empírica.<sup>21</sup> Se considera que la utilidad de un esquema conceptual se determina en términos

<sup>18</sup> Para un ejemplo de este tipo de literatura, véase: Herbert Simon, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Vol. 6 (1946), pp. 53-67. Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Editorial Tecnos, 1961. Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, 1964.

<sup>19</sup> Para un análisis de esto, véase: James B. Conant, *Science and Common Sense*, New Haven, Yale University Press, 1961.

<sup>20</sup> Para este tipo de argumento, véase: Poul Meyers, *Administrative Organization*, a comparative study of the organization of Public Administration. London, Stevens and Sons, 1957.

<sup>21</sup> Felix Kaufman, *Metodología de las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, pp. 309-334.

del tipo, la calidad y la cantidad de conocimiento que éste pueda hacer posible. Es más, quizá una medida de la utilidad de un esquema conceptual sería que éste proveyera un conocimiento que tuviera como consecuencia el reemplazo de aquél. Como se comprenderá, la finalidad no consiste de hallar la certeza absoluta en ninguna cuestión: sino más bien, establecer las bases de una búsqueda continua de la verdad.

Todas estas cuestiones han tenido amplias implicaciones sobre las mismas bases de la teoría y enseñanza de Administración Pública. Posiblemente la implicación más obvia de todas es que nuestro campo del conocimiento se ha vuelto interdisciplinario. Es decir, hoy día la Administración Pública es en verdad una interdisciplina para la cual los acontecimientos que ocurren en la economía, historia, sociología, antropología cultural, sicología individual y social y en la administración comercial no pueden darse por desapercibidos.<sup>22</sup>

Podemos asegurar con bastante certeza que la característica que une el conocimiento existente en todas estas disciplinas que hemos señalado dentro de la nueva interdisciplina de Administración Pública es el interés general que existe por el estudio del comportamiento del ser humano. Esta disposición es favorable al estudio del comportamiento administrativo porque es dentro de las organizaciones que los individuos se comportan en la forma más racional y predecible que hasta la fecha se ha observado. Naturalmente, con todas las limitaciones que obviamente existen, se espera que esto nos permita descubrir uniformidades en la conducta administrativa de los individuos y de los grupos que se forman dentro de éstas.

Ahora bien: ¿cuál es la base del argumento que se observa en la literatura y que señala que la finalidad del estudio de la Administración Pública debe ser una ciencia pura?

Lo que destacan estas personas son dos cosas principalmente. Una tiene que ver con la sistematización del conocimiento, la otra se relaciona con argumentos metodológicos que provienen del positivismo lógico.

Veamos el primer argumento. Se dice que el problema que plantearía una finalidad práctica al estudio de la administración es que ésta no facilitaría la existencia de un campo del conocimiento debidamente integrado.<sup>23</sup> El ideal de una ciencia práctica —encaminada a decir cómo deben hacerse las cosas en la realidad— es utilitarista. Así, la problemática de que se ocupa es determinada por los fines prácticos

<sup>22</sup> Maneck S. Wadia, "Hacia una Ciencia de la Función Administrativa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 28 (1962), pp. 39-43.

<sup>23</sup> Martin Landau, "The Concept of Decision-Making in the 'Field' of Public Administration", en S. Maillick y E. VanNess, *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, New Jersey, Prentice-Hall, 1962, p. 24.

que pudieran derivarse del estudio. Por consiguiente no es de esperar que una ciencia práctica de la administración pública vaya a dar vida a la clase de conocimiento lógicamente integrado que requeriría una ciencia madura. El tipo de conocimiento que evoluciona de la investigación práctica carece de un centro común y se mueve en una forma serpenteante. En resumen, una ciencia práctica de la Administración Pública tendría unos objetivos distintos a los de una ciencia pura y se ocuparía de una problemática que estaría determinada por unos fines mundanos.

Ya que hemos aludido a las limitaciones que se asegura tendría una ciencia práctica para el desarrollo de un campo de la Administración Pública, pasemos a lo que se reclama para una ciencia pura.

En primer lugar se dice que una ciencia pura de la Administración Pública presupone una finalidad única: la finalidad cognosciva. Lo que pretende es poder explicar los fenómenos administrativos. Trata de darle "dignidad racional" y "objetiva" a los conocimientos acumulados. En este empeño se esfuerza por desarrollar un vocabulario especializado que sirva para expresar las ideas con la precisión necesaria y que tenga una utilidad heurística. Pretende también crear un centro común que sirva para organizar a su alrededor el conocimiento existente. He ahí por ejemplo la finalidad de Herbert Simon al suministrar el concepto de la adopción de decisiones.<sup>24</sup>

Desde el punto de vista del argumento metodológico que proviene del positivismo lógico lo que se asegura es que una ciencia práctica de la Administración Pública no podría ser verdaderamente científica. Esto es así porque de acuerdo con el positivismo lógico, para que el conocimiento en las ciencias sociales sea verdaderamente científico hay que distinguir claramente entre hechos y valores. Lo único que puede ser analizado con "objetividad científica" son los hechos. En cambio las proposiciones normativas están acompañadas de un imperativo moral (el "debe ser") que impide que su veracidad sea comprobada en términos de su concordancia con la realidad de sentido común. Por consiguiente, una ciencia práctica de la Administración Pública no podría ser verdaderamente científica debido a que consistiría de una serie de reglas estableciendo cómo los administradores *deberían* comportarse. Para tener objetividad científica tendría primero que desprenderse de ese imperativo moral.<sup>25</sup>

Podemos cerrar este examen de los argumentos en pro de una ciencia pura de la administración haciendo claro el hecho de que los

<sup>24</sup> Herbert Simon, *Administrative Behavior*, New York, The Macmillan Co., 1947.

<sup>25</sup> *Ibid.*, véase apéndice titulado: "What is an Administrative Science".

proponentes de ésta insisten en que este tipo de conocimiento no necesariamente es incompatible con el de una ciencia práctica. Es muy posible, dicen ellos, que la investigación práctica sugiera fines cognoscivos y que, como en el caso de la biología y la medicina, o la física y la ingeniería, la existencia de una ciencia pura pueda alimentar la práctica. La clave indicadora de todo el argumento está encerrado por consiguiente en la palabra "puede". Es decir, una ciencia práctica de la administración pública no necesariamente nos va a permitir tener un verdadero campo de estudios de administración y ese es el objetivo por que abogan los que favorecen una ciencia pura.

### Conclusión

Habiendo estudiado las posturas que han aparecido en torno a la cuestión de si Administración Pública es ciencia o arte conviene antes de terminar decir algo sobre las implicaciones de esta controversia para la enseñanza de la Administración Pública.

Es menester hacer constar que la importancia de esta controversia es muy significativa para los académicos relacionados con la Administración Pública. Es importante porque no podremos prestar adecuadamente nuestros servicios hasta que nos decidamos por el tipo de conocimiento que vamos a transmitir.

Hemos visto que a medida que la ciencia práctica de la Administración Pública fue avanzando, los administrativistas se vieron forzados a buscar una identidad propia para el campo. Eso lo hicieron naturalmente apelando a bases más puras para organizar el conocimiento.

Este movimiento hacia la "purificación" de la Administración Pública no es irrelevante. La problemática que presentan los "profetas de la nueva ciencia de la administración" para aquellos que se dedican a la enseñanza, es que a medida que los conocimientos se hacen más puros, éstos se alejan más y más de la realidad práctica.<sup>26</sup>

De esto se puede deducir que la Administración Pública se está polarizando. Hemos observado que por un lado el énfasis casi total sobre los procesos dirigió nuestro campo hacia el empirismo tajante y a la aparición de principios prescriptivos. Esa orientación, como hemos visto, es deficiente en sus fundamentos teóricos y muy poco de ella sirve para establecer generalizaciones. Por otro lado, la orientación de ciencia pura busca "salvar" gran parte de la teoría clásica de la

<sup>26</sup> John Pfiffner, "Why not make Social Science Operational?" *Public Administration Review*, Vol. 22 (1962), pp. 109-114.

Administración Pública, pero en su esfuerzo se aleja demasiado de los procesos y desarrolla una terminología propia que es difícil de entender. Francamente le sirve muy poco a quien practica el arte.

¿Cuál debe ser pues la orientación de la enseñanza de la Administración Pública? Ese, como hemos visto, es el dilema que presenta el arte de la administración pública en el contexto académico.

---



---

## EL "OMBUDSMAN"

---



---

COMO es de sobra conocido por los estudiantes de ciencia política y administración pública, el "Ombudsman" es una institución que, por lo menos en su versión moderna, tuvo su origen en Suecia, país que la creó en su Constitución del 1809. Finlandia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda siguieron el ejemplo de Suecia más de un siglo después. Existen instituciones similares en otros países.

Creado preferiblemente como instrumento legislativo<sup>1</sup> pero con amplia independencia de acción, el "Ombudsman" busca proteger al ciudadano corriente de posibles abusos y de errores —por comisión u omisión— de la burocracia del estado moderno que se va proliferando al reclamo de nuevas funciones y de las exigencias que se le hacen.

Atenta a la protección de los ciudadanos, la Cámara de Representantes de Puerto Rico aprobó la Resolución de la Cámara Núm. 200 el 10 de marzo de 1966. Dispuso esta pieza legislativa: "...que el Presidente de la Cámara designe una comisión especial que efectúe un estudio sobre la conveniencia de adoptar la institución 'Ombudsman' para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Dicha comisión especial quedó formada por los siguientes representantes: honorables Luis F. Camacho, presidente; y, Osvaldo Torres Gómez, Pedro Roberto Rodríguez, Jaime Báez Rosario y Tomás Sandoval Cruz. Los primeros tres pertenecen a la mayoría (Partido Popular Democrático) y los últimos dos a la minoría (Partido Estadista Republicano).

En cumplimiento de la encomienda que se le asignó, la comisión celebró los días 1 y 2 de septiembre último audiencias públicas para oír a cualesquiera personas interesadas que quisieran exponer sus ideas

<sup>1</sup> Hay quien recomienda que este funcionario pertenezca a la rama ejecutiva del gobierno. Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Sr. Antonio Cuevas Viret que se reproducen en esta sección.