

**POSITIVISMO Y FUNCIONALISMO:
ALGUNAS IMPLICACIONES
PARA EL ESTUDIO Y LA ENSEÑANZA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN PUERTO RICO**

*Beauregard González Ortiz, Ph.D.**

I. Introducción

El Primer Simposio sobre Política Puertorriqueña es un intento de intercambio de investigaciones que estamos realizando toda una generación de puertorriqueños interesados en nuestra problemática nacional.

El mero hecho de que estemos aquí reunidos es indicativo del gran interés que existe en nuestra generación de que se nos oiga y se consideren nuestros señalamientos. Es importante que se discutan y analicen nuestras proposiciones y que de una forma u otra se incorporen a la práctica. De otra forma creemos no tendría sentido nuestra participación.

Se preguntarán ustedes, ¿qué relación guarda la administración pública como objeto de estudio con la política puertorriqueña? Esto es precisamente lo que un grupo de profesores queremos señalar respecto a lo que realmente es el estudio de la administración pública. Muchos académicos del pasado como del presente, han manifestado sus preferencias ideológicas hacia el entendimiento de la administración pública como un elemento apolítico, ahistórico y técnico "donde la filosofía es una supervivencia ideológica que ya no tiene razón de ser y de la cual hay que liberarse".¹ Nosotros por el contrario, planteamos

— *Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, UPR, Río Piedras.

¹Lucien Goldmann - *La ciencias humanas y la filosofia*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires, 1984, pág. 8.

que la administración pública es un quehacer filosófico y político, es decir una práctica totalizadora que impregna y matiza todo lo que hacemos. Todos -cada uno en su trabajo- hacemos política permanentemente. Insistimos que la política y la administración son partes constitutivas de un todo. El afán por despolitizar la acción administrativa no es sino una manifestación más de una fuerte carga política y de la imposición ideológica de los académicos más "destacados" de las universidades norteamericanas.² Se busca esta despolitización alejando al administrador de los problemas fundamentales de nuestra sociedad como si fuera posible administrar encerrado en el cubículo del técnico alejado de la realidad social.

El estudio de la administración pública puede realizarse desde dos perspectivas: *como el estudio de las instituciones gubernamentales o como el estudio de su disciplina.*³ Hay varios estudios sobre las instituciones públicas en Puerto Rico; no así los estudios sobre la evolución de la disciplina. Aunque existe evidencia de que en el siglo XIX había un grupo de teóricos cuyo interés era desarrollar un conocimiento sistemático de la disciplina,⁴ no podemos afirmar que se haya escrito la historia del desarrollo de la administración pública puertorriqueña. Pero sí podemos ubicar el inicio del estudio y la enseñanza formal de la administración pública en Puerto Rico para el 1945.⁵

Esta época es representativa de la influencia de los esquemas filosóficos del positivismo y del funcionalismo en la enseñanza de la administración pública puertorriqueña. En los documentos donde se discute la filosofía educativa de la administración pública podemos

²Francisco Gutiérrez - *Educación como praxis política*. Siglo XXI, México - 1985, pág. 11.

³En la literatura norteamericana hemos podido observar una distinción entre la administración pública con letra minúscula y Administración Pública con letra mayúscula; la primera se refiere a los procesos o práctica y la segunda se refiere a la disciplina o a la teoría. En realidad de un sólo proceso, la distinción la hacemos para demostrar la desarticulación del estudio de la administración pública en Puerto Rico.

⁴Sobre los estudios de la Administración Pública Puertorriqueña, puede verse la bibliografía del estudio preliminar que realizó un grupo de mis estudiantes del curso de *Métodos de Investigación y Análisis Cuantitativo* sobre la Administración Pública en Puerto Rico en el Siglo XIX. Entre los hallazgos bibliográficos se destacó el libro de José de Diego: "Codificación Administrativa: Apuntes para un libro". Véase a Leonardo Santana Rabell - "José de Diego: Pionero de Ciencia de la Administración Pública y la Codificación Administrativa en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública*, Vol. XVIII No. 1, octubre 1985. Universidad de Puerto Rico.

⁵Véase la Ley #21 de 1941; Ley para la Creación del Colegio de Administración Pública. No es hasta el 1945 que comienza el programa en Administración Pública. Véase la propuesta académica que sobre la creación de la Escuela se presenta en 1944 por A. R. Hatton.

palpar con claridad cuáles son las orientaciones que más se destacan en la creación de la Escuela Graduada de Administración Pública.⁶ En estos documentos vemos cómo se visualiza el administrador público en Puerto Rico con una orientación poco filosófica donde predominan en la enseñanza y la práctica la dicotomía entre política y administración y los llamados principios de la administración⁷; expresión máxima de los elementos más significativos de la filosofía positivista en la administración pública. Sostener que el administrador es un ente neutral, apolítico y desvinculado de su historia son elementos muy claramente delineados en los esquemas de la investigación del positivismo y del funcionalismo que se desarrollan al principio del siglo XIX y que han sido introducidos a nuestra disciplina.

Por otro lado, el plan de estudios en la actualidad presenta ciertas anomalías que se originan también por su nítida vinculación con el positivismo y el funcionalismo. Creemos entonces que ya es el momento para comenzar a discutir otras alternativas para el estudio y la práctica de la administración pública.⁸

El objetivo de este trabajo es precisamente establecer las bases de esta discusión tan importante para la política y la administración pública en Puerto Rico. Para cumplir con este objetivo hemos dividido el trabajo en las siguientes partes: positivismo, funcionalismo, análisis crítico y administración pública; el impacto del positivismo y el funcionalismo en la enseñanza de la Administración Pública en Puerto Rico y por último, a manera de conclusión, sugerimos el análisis crítico como alternativa para que incorpore en el estudio y la enseñanza de la administración pública en Puerto Rico.

⁶Véase los siguientes documentos: Universidad de Puerto Rico: "Conferencia sobre Administración Pública" - Sección Inaugural del 29 de octubre de 1945. San Juan, Puerto Rico - Comisión de Servicio Civil, 1946. U.P.R.; "Puerto Rico y su Programa de Administración Pública". San Juan, Puerto Rico. Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico, 1946; George Bennis, Curriculum Study (Graduate Program in Public Administration), Río Piedras, P.R., U.P.R. 1965; Puerto Rico, Universidad. Colegio de Ciencias Sociales, Escuela de Administración Pública. Informe de James Watson a Jaime Benítez sobre los planes del programa de Administración Pública. Río Piedras, P.R. 13 de junio de 1945.

⁷El problema de la discusión de la dicotomía y los principios es una de las áreas más debatidas por el campo de la Administración Pública; sobre este debate véase Beauregard González Ortíz: *La Administración Pública Norteamericana: Orígenes, Crítica y Crisis*. Ed. Política y Administración. Río Piedras, 1984; en especial los capítulos III y IV.

⁸Véase Beauregard González; "Propuesta académica presentada a la Facultad y los estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública 1986"; también, "Historia y Administración Pública", *Revista de Historia - Asociación Histórica Puertorriqueña*. Año 1, jul. - dic. No. 2, 1985.

II. Positivismo, funcionalismo, análisis crítico y administración pública

En esta parte del trabajo les presentamos algunos señalamientos del positivismo y del funcionalismo, los cuales nos deben de servir de orientación filosófica y metodológica para el análisis de la enseñanza y el estudio de la administración pública en Puerto Rico. Presentamos además, algunas reflexiones sobre el análisis crítico como posible alternativa teórica para superar las limitaciones de los enfoques aquí presentados.

A. Positivismo y Funcionalismo:

El pensamiento filosófico es de suma importancia para el estudio y práctica de la Administración Pública. Es uno de los elementos más importantes en el desarrollo intelectual de toda persona, ya que son la filosofía y la epistemología las que nos guían en nuestro quehacer práctico. En la filosofía encontramos los lineamientos sobre nuestra visión del mundo, es decir nuestros valores, o creencias ético-morales de nuestro propio ser.

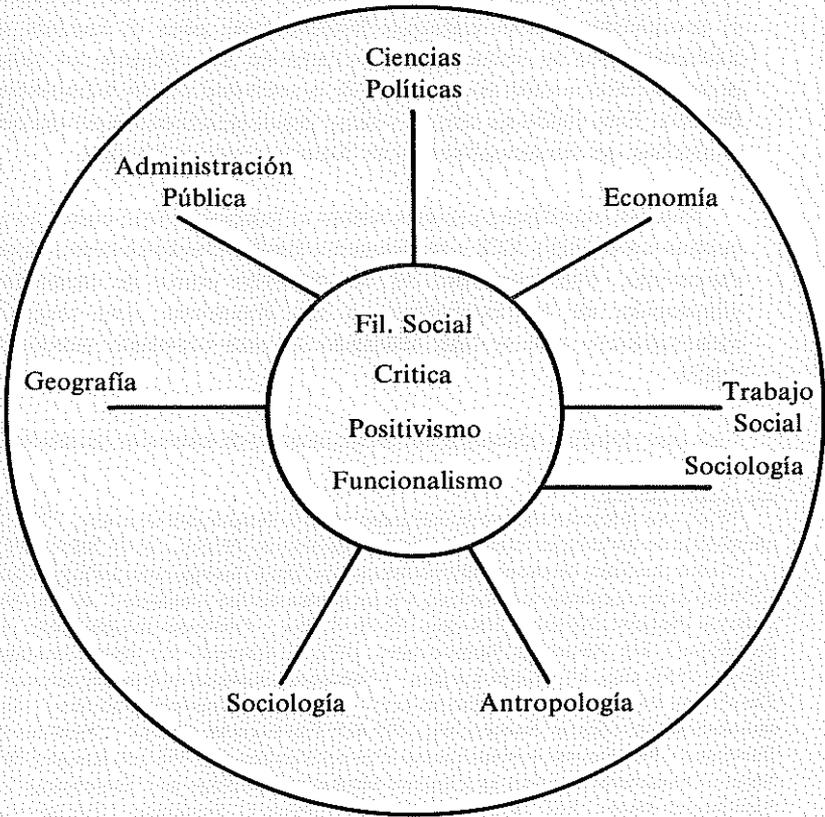
De la filosofía social surgen las disciplinas de las Ciencias Sociales; como por ejemplo, las Ciencias Políticas, la Psicología, la Antropología, la Administración Pública, etc., que se presentan desde el punto de vista filosófico, con una matriz teórica común, a pesar de sus "pretendidas" fronteras teóricas. Este acercamiento a la filosofía social es importante, pues le da orientación a los postulados tanto teóricos como prácticos de las distintas disciplinas. Tal y como podemos observar en este diagrama cada una de las disciplinas parten de la filosofía social que le da orientación. (Diagrama I)

En las Ciencias Sociales al igual que en la Administración Pública, se han identificado dos corrientes filosóficas que han dirigido su práctica. Me refiero en términos filosóficos a los postulados del positivismo* que comenzaron a surgir dentro de la Ciencia Social a principios del Siglo XIX con la sociología de Comte y Spencer, y a los postulados más concretos que se reflejan en el "paradigma" que se conoce como funcionalismo o estructura-funcional.⁹

⁹Para tener una idea clara sobre este tema pueden consultar las siguientes obras: *J. O'Kelley* "American Pragmatism and Public Administration: Influences and Implications for Theory and Practice". Disertación presentada para obtener el grado de Doctor en Administración Pública de la Universidad de George Washington, Septiembre 1976; también pueden consultar a *M. Rice* "Reflexion on the New Public Administration. Disertación doctoral sometida en la Universidad de Clearmont, 1976.

Diagrama I

Filosofía Social como matriz teórica de las ciencias sociales



El positivismo cuya ideología se ha conformado con la introducción de elementos científicos y metodológicos de las ciencias naturales, ha sido muy criticada por los científicos sociales contemporáneos. La pretendida neutralidad valorativa, su conceptualización de la objetividad, el énfasis en la visión poco totalizadora de la sociedad y de la Administración Pública como un todo, hacen, en muchas ocasiones sean incapaces de reproducir la realidad.¹⁰ Creo que en estos momentos, el positivismo como enfoque fundamental para el análisis socio-administrativo se encuentra encerrado en un callejón sin salida al presentar una noción poco crítica de la sociedad y de la Administración Pública. Esta visión ha tenido y tiene importantísimas repercusiones en el análisis del funcionalismo y la Administración Pública.

Muchos científicos sociales sitúan el funcionalismo como punto de partida en el Siglo XIX y reconocen a Emilie Durkeim como su mayor exponente. Este concepto se ha definido como la capacidad de adaptación de las estructuras a sus funciones. Los rasgos más característicos que se han señalado de esta corriente metodológica son:¹¹

a) que consiste básicamente en un intento de entender los fenómenos

¹⁰Para una discusión sobre este fenómeno véase a: Beaugard González - "El concepto de objetividad en las ciencias sociales" y la Administración Pública. INAP, México 1974.

¹¹Sobre el análisis del funcionalismo hemos consultado los siguientes trabajos: Claudio Stern - "Notas sobre el concepto de función y la sociología del funcionalismo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, México, 1979, pág. 59-79; J. Rex - *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1971; T. Timaseff - *La Teoría Sociológica* - C.E., México, 1961, Cap. 17; Martin Landau - "Functional Analysis in Political Science", *Political Theory and Political Science*. Marion Levy - "Análisis Estructural-Funcional" *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, pág. 295-305; Francisco M. Cancio - "Variedad de Análisis Funcional", *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, pág. 305-318; Kingsley Davis - "The Myth of Functional Analysis as a Special Method in Sociology and Antropology", *American Sociological Review*, Vol. 24, No. 6, Dec. 1959; Harry C. Bredemier, "The Methodology of Functionalism", *American Sociological Review*, Vo. 20, abril 1955. Harol Fallding, "Function Analysis in Sociology". *American Sociology Review*, Vol. 28, No. 1, Feb. 1963; Bernard Barber - "Structural-Functional Analysis: Some Problem and Misunderstanding", *American Sociological Review*; Vol. 21, April 1956; Hugo Calello - "El Dilema Teórico o Metodológico de la Sociedad Contemporánea: Funcionalismo-Marxismo", *C.I.C.A.P., México, 1975-76, Mimeografiado*; Gilda Wildman - "El Estructural Funcionalismo" *Apuntes de Clase*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, 1978, Mimeografiado; Jack Stauder - "El Funcionalismo como Ideología Colonialista", *Revista Nueva Antropología*. Año 1. México, enero 1976. Entendemos que esta literatura nos ha servido para entender la conceptualización del funcionalismo y el papel que este ha jugado en nuestra disciplina.

- sociales en término de sus relaciones con algún sistema y;
- b) que intenta determinar el papel que un patrón de comportamiento observado juega en el mantenimiento del sistema más amplio del cual forma parte.

Como se puede observar se concibe la sociedad como:

"... un sistema integrado de partes. Las partes están interconectadas, son independientes y no es posible entenderlas sino conforme a la medida en que entren en la composición de un conjunto mayor en el que cobren significado".¹²

Aquí sobresalen tres conceptos que están presentes en las investigaciones de las Ciencias Sociales: 1) integración, 2) interdependencia y 3) equilibrio, categorías que son parte del estudio de la administración pública. Estas categorías están implícitas o explícitas en las investigaciones sociológicas y antropológicas, económicas, administrativas, etc. y se reflejan o manifiestan a través de la teoría de sistema, del modelo organicista, en análisis de política pública, etc.

André Gunder Frank y Héctor Díaz Polanco han criticado esta visión puramente descriptiva y nos advierten que:¹³

1. Ni los funcionalistas ni sus teóricos intentan analizar, explicar, dar razón o comprender, y mucho menos predecir la existencia (y menos todavía la aparición o la desaparición) de un sistema social o de una estructura particular.
2. Los funcionalistas siempre consideran la estructura social existente como algo dado y presupuesto y tanto sus intereses aparentemente prácticos en la estructura, se limitan al valor analítico que ésta puede tener para explicar la existencia de las partes institucionales o particulares a la que los funcionalistas les gusta limitar sus investigaciones.
3. Los funcionalistas explican la existencia de las instituciones sociales (pero nunca del sistema ni de la estructura misma) con referencia a la función que estas instituciones desempeñan en el sistema social. De esta manera destacan la parte menos ambiciosa de la investigación; mostrar como funcional las instituciones dentro del sistema.
4. En vez de preservar en sus esfuerzos por explicar la existencia de una institución en virtud de la función que desempeña, ahora únicamente

¹²Claudio Stern - *op. cit.*

¹³André Gunder Frank - *Desarrollo del Subdesarrollo*, Escuela Nacional de Antropología e Historia. México 1969, págs. 13-37. Héctor Díaz, *op. cit.*

tratan de mostrar como se encuentran funcionalmente articuladas con otras partes del sistema social.

5. Acerca de la totalidad misma no plantean ninguna interrogante, no se preguntan por qué existen ni cómo, de qué manera surgió, ni qué le está ocurriendo, no se pregunta si la aprueban o no, sencillamente aceptan todo el sistema tal como es, y con gusto toman la estructura social tal como la encuentran. En los mejores casos tratan de entender y quizás de reformar una parte.
6. En el "holismo", la integración y el cambio dentro del sistema, según lo concibe el funcionalismo, se resumen en que la teoría del funcionalismo es un modelo de equilibrio.

No pretendemos dentro de los límites de esta presentación hacer un análisis exhaustivo de la metodología funcionalista, pero sí nos parece importante hacerles algunas críticas. Por ejemplo, los criterios que utilizan los funcionalistas para elegir el tipo de totalidad, que son incorporados a la administración pública, creemos no son los más adecuados:

"Los funcionalistas consideran como totalidad adecuada para sus análisis una comunidad, "folk", un club, una pandilla, hasta una familia, todo depende del objeto de estudio considerado y del interés del investigador".¹⁴

Este análisis se limita a estudiar las partes en vías de sincronizar el sistema total. Al respecto, G. Waldman concluye en su estudio que:

"La categoría del estructuralismo funcional permite analizar el sistema social en su dimensión estable, en situaciones normales. Sin embargo, la realidad social es mucho más compleja y rica. Es una realidad siempre en movimiento, siempre cambiante. Un análisis funcional podrá ser valioso, pero es insuficiente y unilateral si falta el análisis de los procesos sociales. Las estructuras y su relativa estabilidad no son más que resultados de procesos y a su vez, dan origen a nuevos procesos."¹⁵

¹⁴Héctor Díaz Polanco - "Contribución a la Crítica del Funcionalismo: Un Exámen de la Piel del Camajeón". *Estudios Sociales Contemporáneos*, mayo-agosto 1979, pág. 153.

¹⁵G. Waldman - *op. cit.*

De la misma forma, en la Administración Pública la totalidad se suscribe a los análisis micro-administrativos o macro-administrativos donde se conciben los fenómenos aislados y fuera de su contexto histórico. Esto implica que el elemento técnico predomine como análisis fundamental; ya bien sea a través de los problemas más técnicos o como los problemas más concretos de la sociedad que afectan a la Administración Pública. En la próxima página presentamos un cuadro que incluye las categorías fundamentales del análisis de la totalidad en el funcionalismo; las observaciones críticas y las consecuencias metodológicas para la Administración Pública.

Hay que resaltar que la Filosofía Social del Positivismo-Funcionalismo se caracteriza por sus supuestos *no críticos* donde se excluyen los elementos filosóficos. Este alejamiento de la filosofía tiene connotaciones nefastas para la práctica y enseñanza de la administración pública en Puerto Rico; máxime cuando se nos advierte:

Pero si, por el contrario, la filosofía aporta realmente verdades acerca de la naturaleza del hombre, entonces toda tentativa de eliminarla *altera necesariamente la comprensión de los hechos humanos*.¹⁶

Entonces, ¿la enseñanza de nuestra disciplina a través de esta esquema positivista ha alterado la comprensión de los hechos humanos, es decir; los hechos económicos, políticos e ideológicos en que ha estado imbuida la administración pública puertorriqueña?

B. Análisis Crítico

Consideramos que el conocimiento filosófico y social, producto de la crítica, es precisamente la superación de la naturaleza; es la actividad o el esfuerzo humano más importante de la práctica. En otras palabras, no podemos reconocer conocimiento científico, generador de nuevo conocimiento, sin haber pasado por una etapa filosófica y crítica que rompa con la estructura del conocimiento anterior. (Ruptura epistemológica)¹⁷

Esta tendencia filosófica y crítica de la investigación nos debe conducir a la búsqueda de la esencia de los problemas, no una mera descripción o prescripción de ellos.¹⁸ No basta presentar datos e interpretarlos a manera de

¹⁶L. Goldmann - *Las ciencias humanas y la filosofía* - Nueva Visión, Buenos Aires, 1984, pág. 8.

¹⁷Sobre la noción de "ruptura" epistemológica y la administración pública, véase a: Beauregard González - "La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Crisis". Ed. Política y Administración, Río Piedras, Puerto Rico, 1984. Caps. I y IV.

¹⁸K. Kosik - *Dialéctica de los Correcto*. Edición Grijalbo. México, 1967, pág. 10.

Categorías Fundamentales del Funcionalismo	Limitaciones Metodológicas observaciones críticas	Consecuencias Metodológicas del Funcionalismo
Totalidad (sist. total) (Holismo)	No analizan la posible aparición o desaparición del sistema	Distorsión de la realidad Parcialidad del fenómeno
Integración	Es concebir los fenómenos aislados fuera de su contexto histórico - Ej. aislan los fenómenos sociales de su base económica	Subjetividad
Interdependencia	Se limitan a describir cómo funcionan las instituciones	
Equilibrio	Carece de una teoría de conjunto - elaboran teorías parciales	
	Estudios micro-organizacionales. Dan importancia a la técnica de investigación	
	Estructura social como constante	

descripción o prescripción ; es necesario entonces una verdadera crítica sobre el objeto en donde:

La búsqueda de correlaciones empíricas, las tareas de la interpretación de la realidad social y política, y la crítica de esta realidad no son tres tipos de investigación diferentes. Son tres momentos internos de la teorización acerca de la vida social y política.¹⁹

Entendemos por crítica el esfuerzo intelectual y eventualmente práctico, que no se satisface con aceptar ideas, acciones o las condiciones sociales prevaletentes, sino que trata de coordinar entre sí los aspectos individuales de la vida social con las ideas y los objetivos generales de la época, trata de deducirlos genéticamente, de distinguir la apariencia de la esencia, de examinar lo fundamental de las cosas, en suma, de conocerlas realmente. La teoría o la filosofía crítica nos ayudan a tomar conciencia de las contradicciones implícitas en la existencia material, a penetrar las falsificaciones ideológicas y las formas de la falsa conciencia que distorsionan el significado de las condiciones sociales existentes.²⁰

El pensamiento crítico o filosofía social-crítica quiere comprender la "cosa misma", y se pregunta sistemáticamente como es posible llegar a la realidad. Es pues, lo opuesto a la sistematización doctrinaria o la romantización de representaciones comunes. El pensamiento que quiera conocer adecuadamente la realidad, y que no se contente con los esquemas abstractos de la realidad, ni con simples representaciones también abstractas de ella, debe destruir la aparente independencia del mundo de las relaciones inmediatas cotidianas.²¹

La filosofía social crítica, fundamento de toda investigación social nos permite tener una perspectiva totalizadora (más amplia que el concepto de totalidad del funcionalismo) de los fenómenos. En la filosofía social crítica las relaciones que se dan entre la descripción del fenómeno y la búsqueda de la esencia encontramos la *totalidad concreta*; categoría fundamental en la construcción del conocimiento científico. Desde el punto de vista metodológico, el concepto de totalidad concreta proporciona mecanismos teóricos-prácticos que nos dan una visión completa del fenómeno; completa no en el sentido que comprenden todos los hechos, sino sólo aquellos que son esenciales y que revelan el significado de la estructura. De este modo, la

¹⁹Richard J. Bernstein - *La Reestructuración de la Teoría Social y Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Pág. 115.

²⁰ *Ibid.*

²¹M. Limoeiro - *La Construcción del Conocimiento*. Ed. Era, México, 1977, pág.

totalidad nos ayuda a descubrir las causas que han originado históricamente el fenómeno y como éstos se transforman caracterizando el proceso objetivo de la realidad que constantemente se está creando.²²

El concepto de totalidad concreta según lo percibimos es contrario al concepto de totalidad planteada en el funcionalismo. Sobre este aspecto Gunder Frank subraya que:

Los niveles de abstracción del holismo funcionalista y del holismo dialéctico son absolutamente distintos. Los dialécticos necesariamente parten de determinada sociedad real y de allí pasan a analizar teóricamente, con sus transformaciones, en su conjunto. Por otro lado, los funcionalistas casi siempre eluden el estudio global de una sociedad.²³

En el análisis dialéctico (totalidad concreta) el elemento fundamental estriba precisamente en analizar y explicar primero el origen, la naturaleza y el desarrollo de todo el sistema social y su estructura en conjunto y después, en emplear esa comprensión de su totalidad como fundamento necesario para el análisis y la comprensión de las partes.

Lo que debemos plantearnos es si el estudio de los fenómenos sociales y la Administración Pública (a través del funcionalismo como parte de ese estudio ha logrado superar el "mundo de la pseudoconcreción".²⁴ Basándonos en el estudio crítico que hemos hecho a la Administración Pública parece ser que no,²⁵ estos sugieren que nuestra disciplina no ha podido romper con ese mundo de la pseudoconcreción, que según planteamos se presenta en forma distorsionada en el conocimiento, o más bien no presenta una alternativa metodológica más objetiva de la realidad social.

III. Algunas consideraciones sobre el impacto del positivismo y el funcionalismo en la enseñanza de la administración pública en Puerto Rico

El impacto de estas orientaciones filosóficas positivistas y funcionalistas en el estudio y la enseñanza de la Administración Pública en Puerto Rico, está bastante claro.²⁶ Indicio de este hecho es el rechazo implícito a la enseñanza

²²A Tecla y A. Garza - *Teoría, métodos y técnicas en la investigación social*. Ed. Cultura Popular, México 1979, pág. 76.

²³André Gunder Frank - *Op. cit.*, pág. 13.

²⁴Sobre el concepto de pseudoconcreción, véase a K. Kosik, *op. cit.*

²⁵Beauregard González, *op. cit.*

²⁶Esto no es un problema exclusivo en la enseñanza de la administración pública en Puerto Rico; véase los excelentes trabajos del Dr. Bernardo Kliksberg publicados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en especial "Reflexiones sobre Problemas Estratégicos en el Adiestramiento y la Formación de Recursos Humanos para la Gestión Pública en América Latina", en *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares-Madrid, España, 1984.

de la historia, de la filosofía, de la metodología y de la epistemología como elementos críticos de nuestro quehacer científico y que en última instancia constituyen la esencia en la producción de conocimientos.

Estas orientaciones filosóficas nos llegan a través de la importación indiscriminada de modelos formales-abstractos, (teoría de sistemas, de análisis organizacionales, análisis de política pública "public choice", etc.), estructurados para la realidad norteamericana y que no son relevantes para la Administración Pública Puertorriqueña. Estos modelos "acríticos" no son en muchas ocasiones los más adecuados para el tipo de problemas que se plantea el administrador en nuestra realidad nacional. Abordar los problemas de esta manera trae en muchas ocasiones ineficiencias en la realización de las prácticas administrativas. A esto es lo que se refiere el Presidente de la Universidad del Sagrado Corazón, Lic. José A. Morales, cuando nos señala que:

el análisis de los problemas fundamentales de Puerto Rico han sido contruidos generalmente sobre premisas de superficialidad, y que en aquellos casos en que las causas de los problemas han sido diagnosticados correctamente, las soluciones curativas no han podido ocurrir debido a que existe en el planteamiento de tales soluciones una dicotomía hasta ahora insalvable entre teoría y práctica.²⁷

Como podemos observar, las implicaciones teóricas y prácticas del problema aquí esbozadas son múltiples.

Por otro lado, la falta de orientación hacia la investigación administrativa de orden crítico y creativo promueve y origina que la mayor parte de las técnicas y principios que se imparten en la Escuela Graduada de Administración Pública sean de textos utilizados en las universidades norteamericanas representativas de su realidad y no de la nuestra. Este vacío en la investigación crítica tiene también repercusiones en el diseño del contenido del currículo y de los cursos enseñados, generando un tipo de administrador público en estado precario en relación a los problemas de nuestra sociedad. En la ausencia de una relación dialéctica entre investigación y docencia como es evidencia en nuestro centro de estudios, se permea una condición deformadora de lo que es administración pública y de lo que debería ser un administrador público.

Otro de los elementos que debemos destacar del impacto del positivismo y del funcionalismo en la enseñanza de Administración Pública en Puerto Rico es la falta de una visión histórica y filosófica de la disciplina. Esto a nuestro

²⁷José A. Morales. "En Crisis la Función del Gobierno". *El Nuevo Día*. Domingo 2 de noviembre de 1986.

juicio, ha impedido el desarrollo de una conciencia nacional en los estudiantes de nuestra Escuela que los comprometa con las instituciones que trabajan. Nos encontramos que en los libros, las revistas y los análisis contemporáneos de la disciplina existe un vacío histórico donde se conciben los fenómenos aislados y fuera de todo contexto histórico de la disciplina; esta actitud no permite tener una visión científica de los problemas que nos conciernen como administradores. Como es sabido esto no es un problema exclusivo de nuestra disciplina. El problema de la negociación del enfoque histórico de los fenómenos se da en todos los niveles educativos. Es también el problema de la historia de nuestro pueblo, la cual ha estado relegada a un segundo plano. Cuando debatimos e insistimos sobre la importancia de la enseñanza de la historia y la filosofía en los cursos de administración pública se nos advierte que estamos en la obsolescencia".²⁸

Es evidente esta visión a-crítica del positivismo y del funcionalismo en nuestro plan de estudios. Cuando lo examinamos con detenimiento vemos que se orienta a describir cómo funcionan las instituciones públicas, sin considerar otras formas de administrar como es la autogestión o analizar acriticamente el sistema económico-social en que está impresa la administración pública. De la misma forma, al examinar los prontuarios y la bibliografía utilizada en los cursos* se aprecia una falta de teoría de conjunto, enseñándose en muchas ocasiones teorías parciales aplicables a estudios micro-organizacionales desvinculando los procesos y práctica administrativa del resto de los problemas de nuestra sociedad.²⁹

Como resultado de esta práctica se ha podido observar que en muchas ocasiones se tiende a capacitar a los estudiantes como si estuvieran analizando los procesos que caracterizan a las empresas privadas. Los problemas enmarcados en la administración pública son definitivamente de un carácter diferente a los problemas que encontramos en la organización privada. Los objetivos, los elementos de la administración de personal, administración financiera, la evaluación de programas están vinculados, a diferencia de las empresas privadas, a elementos políticos (partidistas y no partidistas), a elementos de beneficio social, a elementos que se consideran como costos sociales y políticos, etc.

Las huellas del positivismo y el funcionalismo en nuestra Escuela se puede

²⁸Beauregard González - "Historia y Administración Pública", *Revista de Historia*, Asociación Histórica Puertorriqueña. Año 1, julio-dic. 1985. Núm. 2.

²⁹Sobre este punto puede consultarse los prontuarios que se encuentran en los archivos de la Escuela Graduada de Administración Pública de la U.P.R.; en especial véase el contenido (objetivo, bosquejo y bibliografía) de los cursos de Teoría de la Administración Pública y Bases Sociales del Comportamiento Administrativo (1977-1987).

palpar más aún, cuando observamos que los egresados son incapaces de integrar y ubicar los fenómenos más sobresalientes de la administración pública en un marco teórico construido sobre nuestra realidad nacional. Hemos podido comprobar este hecho, cuando los estudiantes se nos acercan para hablarnos sobre sus temas de investigación de tesis. Las mismas tesis que hemos examinado son demostrativas del impacto del positivismo y del funcionalismo. Estas en su mayoría son trabajos exploratorios y descriptivos, los cuales, no planean hipótesis, no se plantean los problemas dentro de un marco teórico o simplemente no se hace un acercamiento crítico al problema que se trata. Es evidente pues, que estos trabajos no generan conocimiento sobre nuestra administración pública. Es por eso que he venido insistiendo, que para que la formación del administrador público sea efectivo, el contenido del plan de estudio debería responder no sólo a los problemas técnicos-administrativos sino también a los problemas de nuestra sociedad en su totalidad. Es por esto que debemos incluir en los cursos, bibliografía que responda a las experiencias de nuestra realidad política.

Ahora bien, ¿qué tipo de administrador público debe preparar nuestra Escuela? Creo que necesitamos un administrador con una visión crítica y totalizadora de los problemas de la sociedad puertorriqueña. Para ello el currículo debe proveer elementos científicos de las ciencias sociales en general, de las ciencias políticas y de una preparación filosófica y técnica en concordancia con nuestra realidad; de elementos de una metodología administrativa que induzca a una actividad creativa, crítica con una alta conciencia histórica nacional.

Para superar estos elementos del positivismo y de funcionalismo en la enseñanza de la disciplina de la Administración Pública en Puerto Rico, hay que insistir en un plan de estudio que capacite y comprometa al estudiante para que pueda plantear un proyecto social alternativo; para que pueda reflexionar sobre una sociedad fundamentada en un orden económico más justo; un plan de estudio que fomente la solidaria participación del trabajador en los productos del trabajo, y en la organización política que posibilite el incremento de las decisiones del pueblo y del control más directo del poder por los ciudadanos.³⁰ Es decir, un plan de estudio que discuta los aspectos más fundamentales de la liberación del hombre. Como ha señalado el maestro Pablo Freire:

“La liberación auténtica, que es la humanización en proceso, no es una palabra más, hueca, mistificante. Es praxis, que implica la acción y la reflexión de los hombres sobre el mundo para transformarla”.³¹

³⁰F. Gutiérrez - *op. cit.*

³¹P. Freire - Educación como práctica de la libertad. El Siglo XXI, México, 13 edición, 1973.

IV. Conclusiones

A continuación les presento algunas recomendaciones que pueden incorporarse a corto plazo en nuestra Escuela y que ayudarían en la práctica a implantar medidas encaminadas a superar el estado actual de la enseñanza de la Administración Pública en Puerto Rico.³²

1. Revisión curricular a tenor con la realidad puertorriqueña con un alto contenido filosófico.
2. Fortalecer las unidades de Investigación y Publicaciones.
3. Lograr un vínculo más estrecho entre la Teoría y la Práctica de la Administración Pública y la realidad puertorriqueña.
4. Fortalecer la infraestructura administrativa que sirve de apoyo investigativo, tanto a los estudiantes como a los profesores.
5. Ampliar los procesos de participación de los profesores y estudiantes en las diferentes áreas de especialización a través de los diferentes comités.
6. El intercambio académico con los diferentes programas de administración pública en el Caribe, América Latina, Estados Unidos, Europa y otros.
7. Elaborando programas, proyectos, seminarios, conferencias, simposis, reuniones, investigaciones; y, realizando actividades dirigidas al fortalecimiento de la disciplina con énfasis en los aspectos históricos.
8. Actualizar los recursos bibliográficos, fundamentalmente las revistas profesionales e incrementar la asignación de recursos para compra de libros, revistas profesionales y otros materiales sobre América Latina y países socialistas.
9. Asignar recursos presupuestarios que permitan realizar un estudio continuo de nuestros egresados con el propósito primordial de atender adecuadamente las demandas del mercado tanto presente como el futuro.

Sugerimos que nuestro plan de estudio incluya como elemento fundamental el análisis crítico y filosófico de nuestra realidad social y administrativa. El análisis crítico entonces nos debe conducir a examinar las formas en que se ha construido el enfoque dominante que le ha dado dirección a la Administración Pública como disciplina en Puerto Rico. Es importante esta explicación, pues nos da conciencia teórica acerca de su capacidad real para explicar y orientar nuestra propia realidad; sin caer en la práctica de

³²Beauregard González - "Proyecto Académico 1986". Proyecto académico presentado a los miembros de la Facultad, al personal administrativo y a los estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico. 1986.

aplicar modelos que tratan de explicar la realidad cuya complejidad escapa de sus marcos de referencia.

Nuestro interés debe estar dirigido a descubrir y analizar, tanto desde el punto de vista filosófico como práctico el impacto que han tenido estas visiones a-críticas en Puerto Rico. Creo que al reflexionar sobre nuestra realidad administrativa, se hace necesario el estudio sistemático y crítico a la vertiente dominante de la disciplina en los Estados Unidos. Consideremos que no es el único elemento o variable al reflexionar sobre las perspectivas futuras de la disciplina en Puerto Rico, pero sí es de suma importancia para nuestro diseño curricular. Es un hecho incuestionable que desde la creación de la Escuela existe una relación íntima entre los planes de estudio de ésta y las tendencias teórico-metodológicas en Norteamérica, es por esto que hemos insistido en el análisis minucioso de la Administración Pública en los Estados Unidos. La razón fundamental que nos ha motivado a estudiarla es por su impacto en la estructura académica de nuestro plan de estudio. Este se ha reproducido de generación en generación en los últimos cuarenta años, sin tomar en consideración otras alternativas de estudio de la administración pública.

En el análisis que hemos hecho de la Administración Pública Norteamericana por ejemplo hemos notado un énfasis sobre los aspectos técnicos, donde la filosofía, la epistemología y el estudio histórico tienen la importancia que deberían tener; de manera que esta experiencia nos debe servir para proponer en nuestra visión curricular una alternativa que subsane estas dificultades. Los esquemas norteamericanos dominantes por lo general no pretenden dar una filosofía social crítica; como ya ha señalado el profesor Santana Rabell:

Uno de los problemas más graves que a mi entender encaran los estudios contemporáneos sobre administración pública, especialmente en su vertiente norteamericana es la falta de vinculación de su objeto de conocimiento con la historia, y unido a ello, la ausencia de una perspectiva filosófica que sirva de preferencia para enmarcar los problemas que supuestamente pretende explicar. Los dos enfoques predominantes en esa vertiente: los análisis de política pública y las teorías de organización no han sido adecuados para superar la crisis de conocimiento que parece ser eterna en nuestra disciplina. El primer enfoque está dominado por un claro pragmatismo y formalismo ahistórico e inmediateista, y el segundo, a pesar de ser la tendencia más progresista y a veces radical todavía no alcanza a ubicar el problema en su justa perspectiva histórica precisamente por obviar o desatender lo

que es concreto, particular y distinto de la administración pública.³³

Debemos ampliar nuestras fronteras disciplinarias y recurrir, con mayor énfasis, al estudio sistemático de las tendencias teóricas en Europa y de América Latina,³⁴ siempre acompañados de una filosofía social crítica.

Tomemos muy en serio lo que Richard J. Bernstein sugiere:

Pero si sabemos, o deberíamos saber, que si no intentamos el *proyecto de crítica*, si no buscamos un entendimiento profundo de las formas de la realidad social y política existentes, si nos resistimos a participar en el tipo de argumentación requerida para la evaluación del conflicto de las interpretaciones, si no nos enforzamos por entender las condiciones requeridas por el discurso práctico, seguramente nos volveremos algo menos que seres humanos completos.³⁵ (subrayado nuestro).

Entendemos entonces, que el análisis filosófico y crítico son partes a incorporar en nuestro plan de estudio. No debemos bajo ninguna circunstancia, rechazar este enfoque tan importante para los estudios y practicantes de la Administración Pública e intentar superar el positivismo y funcionalismo que en la actualidad dominan casi absolutamente la forma de abordar los problemas de nuestra disciplina y cuyos resultados en la práctica como ya hemos demostrado son precarios.

³³Leonardo Santana Rabell. "La Formación de la Administración Pública como objeto de conocimiento: del Absolutismo al Estado Liberal". Agosto 1986. Mimeografiado.

³⁴Véase el excelente trabajo del Prof. Leonardo Santana Rabell. "Tendencias Recientes en el Replanteamiento del Estudio de la Administración Pública". Vol. XVI, Núm. 2 (marzo 1985), pág. 13-51.

³⁵Richard J. Bernstein. *Op. cit.*