

UNA CRÍTICA EPISTEMOLÓGICA AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

*Leonardo Santana Rabell***

Durante los últimos años el estudio tradicional de la administración pública en América Latina se ha visto estremecida por una extensa variedad de libros, artículos y publicaciones que cuestionan los postulados y premisas aprendidos e importados acriticamente de los países hegemónicos, en especial de los Estados Unidos. La inconformidad intelectual con esta literatura que reduce el estudio, la investigación y enseñanza de la administración pública a la mera elaboración de esquemas y diseños organizacionales adornados de conceptualizaciones esotéricas, sin contenido, es grande y prometedora. Esto es así porque esa decepción ha provocado que un grupo cada vez más creciente de jóvenes talentosos y estudiosos latinoamericanos intenten replantear los enfoques imperantes.

Dentro de esta vertiente crítica y novedosa es que ubicamos el libro *La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Crisis*,

* Reseña del libro de Beauregard González Ortiz. *La Administración Pública Norteamericana: origen, crítica y crisis*. Editorial Fontamara, México, 1988. Se reproduce de la *Revista de Administración Pública*, 20:2 (1988): 115-118.

** Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

cuyo autor es el Dr. Beauregard Gonzalez Ortiz, puertorriqueño egresado del doctorado en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El libro que reseñamos nos expone una acusiosa crítica al pensamiento administrativo norteamericano contemporáneo y nos explica cómo esta vertiente carece de una necesaria discusión epistemológica e histórica que irremediamente la condena a permanecer con una disciplina básicamente aplicativa y pragmática pero nunca explicativa, vale decir científica. Es conveniente señalar en primera instancia que el libro no es un manual de técnicas y procesos gerenciales de la gestión pública. El que espere una serie de preceptos y guías técnicas para la acción administrativa de seguro quedará decepcionado.

El texto trasciende el trillado nivel aplicativo para ubicarse en una crítica conceptual y filosófica a la disciplina de la Administración Pública en Estados Unidos desde su fundación hace un siglo por Woodrow Wilson hasta las tendencias contemporáneas. No se trata entonces de un listado de ejercicios prácticos sino de profundas reflexiones teóricas sobre la conformación de esa disciplina. Es precisamente esta característica la que establece la diferencia con los demás textos publicados sobre el tema.

El profesor González escudriña la producción intelectual de los autores norteamericanos más destacados en este campo para demostrar dos tesis principales: 1) la existencia en casi todos los textos de un “vacío epistemológico” que se manifiesta en la exclusión de las discusiones teóricas y filosóficas que orienten el estudio de la Administración Pública dentro de una visión globalizadora. Esta postura va unida a una omisión paralela del carácter histórico y social de la acción gubernamental en una sociedad determinada y 2) El resultado de este “vacío epistemológico e histórico” es una visión eminentemente técnica (tecnocrática y productivista) de la disciplina caracterizado fundamentalmente por la fragmentación de su objeto y por una marcada “indigencia conceptual”.

El autor insiste en toda la obra que cualquier disciplina que pretenda ostentar la rúbrica de científica tiene que enfrentarse necesariamente con el problema de la construcción del conocimiento. El proceso de conocer es sumamente complejo y está lleno de

“obstáculos” que obstruyen y deforman la “captación” de las múltiples complejidades del objeto de estudio. De ahí la importancia de la epistemología y la necesidad de abordar integralmente los problemas del método, las técnicas y el examen de las categorías e hipótesis fundamentales que constituyen un campo del saber humano. Desde sus orígenes, las investigaciones sobre la administración pública en norteamérica se han caracterizado por un rechazo casi sistemático por estos aspectos.

Esta tendencia imposibilita la integración entre teoría y práctica (conocimiento y acción) imprescindibles para el desarrollo científico de cualquier disciplina. El resultado es una visión exclusivamente técnica e instrumental de la Administración Pública que, a pesar de los diferentes enfoques y perspectivas en esencia permanece incólume en la mayoría de los textos. El profesor González demuestra esta “deformación” del conocimiento mediante el análisis del desarrollo de la disciplina según la interpretan los propios norteamericanos. Así, nos señala como casi todos los autores de los textos más renombrados separan explícita o implícitamente los problemas teóricos más generales de la disciplina, enfatizando en su lugar los aspectos técnicos-gerenciales.

El análisis de los esquemas evolutivos de la disciplina le permite al autor comprobar sus tesis fundamentales. Son esquemas sin contenido real, puro formalismo ahistórico cuyas diferencias son tan aparentes que a veces terminan en meras tautologías. Sin embargo, este ejercicio le sirve para distinguir “tres etapas del conocimiento” sobre la Administración Pública en las cuales parece existir consenso. Estas etapas son: 1) los orígenes; 2) la crítica y 3) la crisis.

En los orígenes la concepción de la disciplina se resume en los siguientes planteamientos: la política y la administración deben estar separadas, la administración es capaz de convertirse en una ciencia libre de valores y el objetivo exclusivo de la administración.

La etapa crítica, según la identifica el Dr. González, se extiende desde los primeros años de la década de los cuarenta hasta mediados de la década de los cincuenta, se caracteriza por el interés en considerar la intervención de los elementos éticos, normativos y políticos que son sistemáticamente olvidados por el conocimiento anterior.

Aquí la crítica fundamental se dirige a los llamados “principios” de la administración y a cuestionar la legitimidad de la dicotomía política-administrativa. En este sentido toda política pública debe estar orientada por consideraciones éticas y valorativas.

La crisis en el estudio de la Administración Pública se inicia en la década de los cincuenta y se prolonga hasta nuestros días. En esta etapa el profesor González encuentra dos tendencias predominantes: los que consistentemente niegan la existencia de una crisis y los que insisten en ella. Los autores que rechazan la crisis argumentan que la multiplicidad de enfoques, escuelas y orientaciones ciertamente fragmentan el “campo”, pero descartan la imposibilidad de la Administración Pública como disciplina. Precisamente, es esa diversidad lo que permite el continuo enriquecimiento y dinamismo de la disciplina. Más que un obstáculo esta situación representa un reto para la creatividad y relevancia de su estudio. Por otro lado, los autores que insisten en la crisis consideran que el “campo” es tan etéreo e indefinible que carece de un “centro sólido” donde fundamentar una disciplina. El objeto parece “evaporarse” y con ello la posibilidad de lograr un conocimiento científico de la Administración Pública.

El punto fundamental que el Dr. Beauregard González quiere resaltar es que el pensamiento norteamericano no ha producido una crítica verdadera que ocasione una “ruptura” epistemológica con el conocimiento anterior y que la discusión sobre la crisis que predomina en los textos recientes no es más que un reflejo de esa situación que se expresa en una lamentable “crisis del pensamiento sobre la crisis”.

De igual manera, los diagnósticos y explicaciones de la crisis, aunque significativos no sobrepasan el ámbito meramente descriptivo y fenoménico. Es imposible entender la crisis si no es analizada como resultado de la crisis de su propio objeto (crisis del capital).

Los norteamericanos nos dice el autor, han elaborado una teoría de la Administración Pública separada de estos problemas fundamentales por eso su estudio es parcial y fragmentario que se expresa en un desconocimiento de que las formas administrativas son producto de las condiciones económicas e históricas de la sociedad que le sirve de apoyo. Por ello el Dr. González finaliza

su excelente y sugestivo trabajo proponiendo dos alternativas para el replanteamiento de la Administración Pública: una alternativa epistemológica que se traduce en una visión totalizadora del objeto de estudio y una alternativa histórica cuyo eje es la relación entre capital y trabajo y la función del aparato administrativo del Estado en esta relación.

Independientemente de si estamos o no de acuerdo con todas las conclusiones del autor, tenemos que admitir que este libro es una aportación significativa y seria al estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos y por ello la recomendamos con mucho entusiasmo. No cabe la menor duda que este valioso texto contribuye y enriquece el replanteamiento que desde hace más de quince años iniciara el profesor mexicano Dr. Omar Guerrero. La semilla está sembrada y cada día se atisban con mayor claridad los nuevos derroteros en el estudio de de la Administración Pública, como disciplina y quehacer profesional.

