

**RESEÑA DEL LIBRO: SANTANA RABELL, L. (2015). A REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LA BUROCRACIA A LA GOBERNANZA: UNA GUÍA CONCEPTUAL BÁSICA PARA SERVIDORES PÚBLICOS Y POLÍTICOS. SAN JUAN: ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>.**

Por: Hernán A. Vera Rodríguez, PhD<sup>2</sup>

En esta breve exposición, se analiza la más reciente obra del Dr. Santana Rabell, desde el marco de algunas de sus obras anteriores, así como desde la experiencia de haber sido su alumno en varios cursos, y uno de sus primeros estudiantes de tesis en la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella (EGAP). De igual forma, se destacarán algunos de los conceptos y teorías elaboradas en el libro como instrumentos para mejorar la situación socio económica del país.

Comienzo señalando que el Dr. Santana Rabell es uno de los autores más prolíficos dentro de la disciplina de la Administración Pública en el país. Varios libros de su autoría y en coautoría con otros colegas, así como decenas de artículos publicados en importantes revistas de la disciplina, tanto en Puerto Rico, como en el extranjero, dan cuenta de ello.

Un tanto en broma, y otro tanto en serio, planteo que tal es la erudición de nuestro querido profesor sobre la disciplina, que incluso algunas de sus obras discuten temas relacionados a la Administración Pública desde antes que la disciplina se denominara como Administración Pública.

Así pues, su artículo del 1986, La administración pública como objeto del conocimiento: del absolutismo al estado liberal (Santana Rabell, 1986), nos acerca a las Ciencias de la Administración durante el absolutismo; a las Ciencias Camerales, las cuales sirven de precursoras a la Administración Pública. Algo similar ocurre con su artículo de octubre de 1985, José de Diego: Pionero de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico, en el cual discute las aportaciones de este ilustre puertorriqueño a las disciplinas administrativas, previas al desarrollo de un Estado democrático en el país.

Ya desde el marco de la disciplina de la Administración Pública, en la primera obra que conocimos del doctor Santana, *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín*, un análisis crítico (Santana Rabell, 1984), que en sus orígenes fue su tesis doctoral en la UNAM, el autor comprueba la tesis de que “la Junta de Planificación en Puerto Rico no es/fue un instrumento, neutral, apolítico y objetivo en la promoción del crecimiento socioeconómico del país” (Santana Rabell, 1984).

Se desprende del análisis de la obra, que lejos del paradigma wilsoniano de la separación de la política y la administración pública, la planificación en Puerto Rico ha estado matizada por los intereses de la metrópoli, de los políticos de turno y los del gran capital. Asimismo, se infiere de este trabajo, cierta nostalgia por el abandono de un modelo de desarrollo capitalista nacional por uno de desarrollo dependiente (*Operación Manos a la Obra*), por razones ajenas a la racionalidad, y sin habersele dado tiempo suficiente para un desarrollo pleno. En la profunda situación de crisis económica y fiscal que aqueja al país en el momento en que hablamos, vale cuestionarse si el país estaría mejor en estos momentos si no se hubiese dado este “viraje ideológico” de su modelo de desarrollo. Asimismo, en esta obra advertimos que al autor, aunque como veremos más adelante, le agobia la intromisión político partidista en la administración pública, no le es ajeno el planteamiento del teórico de la Administración Pública norteamericana Norton Long de que “La sangre vital de la administración pública es el poder” (Long, 1949).

Otra de las obras del autor que merece la pena destacar es *La reforma municipal en Puerto Rico: retos y oportunidades* (Santana Rabell & Negrón Portillo, 1993). La misma, surge de una serie de seminarios consignados a la EGAP por el gobierno de Puerto Rico, así como por la Asociación y Federación de Alcaldes para, “capacitar y actualizar a los alcaldes, presidentes y secretarios de las asambleas municipales y la alta gerencia municipal sobre los cambios, oportunidades, y retos de la recién aprobada legislación” (Santana Rabell & Negrón Portillo, 1993). Nos preguntamos, casi retóricamente, ¿fue esta la primera guía para servidores públicos y políticos en cuya elaboración participó nuestro autor?

Igualmente, en un capítulo de este trabajo, se recoge el contenido de un seminario del Dr. Santana Rabell sobre “Planificación estratégica para el gobierno municipal”. El mismo, pretendía además de capacitar a los políticos y funcionarios antes señalados en conceptos y técnicas de planeación estratégica, así como en la gestión de la calidad (Calidad Total). Aún en nuestros tiempos, perdura la necesidad de capacitar a los funcionarios gubernamentales sobre estos temas (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1993).

Otra obra de sus obras que, a nuestro entender sirve de marco al trabajo aquí reseñado lo es Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico (Santana Rabell, 1993). En este libro, el autor hace un análisis profundo del devenir de la administración pública en el país: sus orígenes, desarrollo, esplendor y decadencia. Asimismo, hace un análisis profundo de los retos o problemas de la administración del Estado y plantea una agenda para su reforma. ¿Qué sería del país se hubiese acogido la agenda para la reforma planteada por Leonardo?

Del mismo modo, en este trabajo, el escritor presenta un inventario de lo que a su juicio son los retos principales que encaraba la administración pública del país al momento de escribir la obra. Entre estos destacan los siguientes: la obsolescencia del modelo burocrático, la crisis y el agotamiento del Estado Benefactor, la dependencia de transferencias de fondos del Gobierno Federal de los EE.UU., el partidismo y la corrupción, el énfasis de los gobernantes del país en la privatización como una panacea a los problemas del país, y la pérdida de la mística del servicio público (Santana Rabell, 1993).

De otra parte, propone en dicho texto, de forma detallada, una agenda para reformar la administración pública puertorriqueña. Entre los puntos incluidos en esta se cuentan los siguientes: la profesionalización de la carrera administrativa, la disminución o eliminación de la influencia excesiva de la política partidista en las organizaciones públicas, el fortalecimiento del principio de mérito, la descentralización, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los mecanismos y procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como la revalorización y el análisis de las corporaciones públicas (Santana Rabell, 1993). Como puede apreciarse, en esta agenda para la reforma, el autor, nos adelanta, más de veinte años antes de la publicación del libro objeto de esta reseña, algunos de los temas centrales a una reforma gubernamental centrada en la gobernanza.

Entrando en materia del libro más reciente del autor, *A reformar la administración pública: de la burocracia a la gobernanza: una guía conceptual básica para servidores públicos y políticos* (Santana Rabell, 2015), deseo aclarar que el Dr. Santana Rabell, no tiene una aversión por la burocracia como modelo de organización del Estado, pues entre sus características, según esbozadas por Max Weber, existen algunas que han sido incluso propuestas por el autor como soluciones a algunos de los problemas del país. Entre estas, se destaca la “selección, reclutamiento y ascenso del personal basado en el mérito y la idoneidad”, así como la “carrera administrativa”. Sin embargo, reconoce las patologías inherentes a este modelo y sus dificultades para organizar un estado en la era posmoderna y posindustrial en la que vivimos.

En el país, se encuentra vigente un sistema de gestión pública híbrido, en el cual convergen elementos de la Escuela Clásica de la Administración, tales como: la centralización excesiva, el énfasis en la cadena de mando, la uniformidad en la realización de tareas, entre otros principios. También, coexisten con este modelo, elementos del modelo burocrático tales como: el énfasis en las reglas y reglamentos, la formalidad en las comunicaciones y las rutinas y procedimientos estandarizados, entre otros (Chiavenato, 2007). Igualmente, se dan en el mismo elementos del neoliberalismo, tales como: la tendencia a privatizar agencias gubernamentales, a subcontratar servicios, así como a reducir a un mínimo la plantilla de empleados públicos (Vera Rodríguez, 2015).

Este modelo, ha dado grandes muestras de desgaste y de incapacidad de dar por sí solo, respuestas a los problemas del país. Igualmente, ha promovido la desconfianza entre los ciudadanos con respecto al rol del gobierno en nuestra sociedad. Y, ha inhibido la innovación y la modernización de nuestro aparato gubernamental. Todos los residentes de la isla, reconocemos hoy día que la obsolescencia de este modelo de gestión pública ha tenido un rol importante en el desarrollo de la crisis económica, fiscal y social que atraviesa el país en estos momentos.

Antes este estado de cosas, el Dr. Santana Rabell, nos presenta en su trabajo más reciente, la gobernanza, a veces llamada nueva gobernanza o gobernanza democrática, como un paradigma alternativo para administrar los asuntos públicos del país. Este tiene diferencias fundamentales con el modelo de gestión vigente en el país, el cual, como ya establecimos, es fundamentalmente burocrático y clásico con una fuerte influencia neoliberal.

Así pues, mientras en nuestro modelo de gestión se promueve la centralización administrativa, la gobernanza supone la descentralización de la actividad gubernamental. De forma similar, contrario a la tendencia actual a considerar la información y los datos gubernamentales como confidenciales y secretos, un principio central de la gobernanza lo es el acceso libre de los ciudadanos a la información y a los datos gubernamentales, con muy pocas limitaciones. Además, en el modelo de gestión vigente en el país, la participación en los asuntos del gobierno se limita principalmente a los actores gubernamentales. En contraste, en la gobernanza se reconoce la importancia del rol de los actores extra - gubernamentales en la gestión gubernamental. De ahí que, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), las comunidades, la sociedad civil e incluso el sector privado, resultan fundamentales en dicho modelo de gestión. Así mismo, el paso hacia la gobernanza representa un cambio de una forma de gobernar a base de unas jerarquías de mando y sistemas de control, a unas formas de gobiernos en redes y de democracia participativa.

También, mientras en nuestra burocracia se pone énfasis en los procesos gubernamentales, la gobernanza pone sus énfasis en los resultados obtenidos y en la representatividad. Más interesantemente, este nuevo modelo administrativo promueve una gestión gubernamental que no está anclada a unas oficinas y edificios gubernamentales, sino fluye también a través de espacios virtuales y móviles a los cuales el ciudadano puede tener acceso desde cualquier lugar y en cualquier momento. Más aún, en la gobernanza se rompe con la tradición social de que la administración pública es un dominio privativo de los empleados y funcionarios gubernamentales, sino que el ciudadano común debe conocer las interioridades de los procesos gubernamentales para poder participar y afectar los mismos. En este esquema, el funcionario público se convierte en una suerte de facilitador de una red gubernamental compuesta por múltiples actores sociales (Santana Rabell, 2015).

En síntesis, desde mediados de la década de 1980, el Dr. Leonardo Santana Rabell ha realizado importantes aportaciones intelectuales y prácticas encaminadas a mejorar la administración pública en Puerto Rico. Paradójicamente, en el país parece existir desde hace algunas décadas una gran resistencia de los formuladores de políticas públicas a acoger recomendaciones de la intelectualidad del país, en este caso representada por el autor aquí reseñado. De hecho, si muchas se hubiesen implantado a tiempo, posiblemente la crisis que atraviesa el país no sería una tan profunda.

Esperamos que esta guía conceptual básica para funcionarios públicos y políticos sobre la gobernanza que nos lega el amigo, colega y profesor Santana Rabell, sea acogida por políticos y funcionarios, y sirva de base para comenzar a reformar la administración pública de nuestro país. Le agradecemos por esta gran aportación a la Administración Pública de nuestro país.

### Notas al calce

<sup>1</sup> Versión escrita de la presentación de la obra, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2016 en la Fundación Luis Muñoz Marín.

<sup>2</sup> Catedrático de Administración Pública y decano del Colegio de Estudios en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Profesor conferenciante ocasional en la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella.

**Referencias**

- Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la teoría general de la administración* (7ª Edición). México, D.F.: Mc Graw Hill Latinoamericana.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9 (4), 257-264.
- Santana Rabell, L. (1984). Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín: un análisis crítico. San Juan, Puerto Rico: *Análisis Revista de Planificación*.
- Santana Rabell, L. (1985). José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico. *Revista de Administración Pública*, XVIII (1), 1-19.
- Santana Rabell, L. (1993). Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma. *Revista de Administración Pública*, 25 (Volumen Especial).
- Santana Rabell, L. (1996). La administración pública como objeto de conocimiento: del absolutismo al estado liberal. *Revista de Administración Pública*, XIX (1), 1-27.
- Santana Rabell, L. (2015). *A reformar la administración pública: de la burocracia a la gobernanza: una guía conceptual básica para servidores públicos y políticos*. San Juan: Escuela Graduada de Administración Pública.
- Santana Rabell, L., & Negrón Portillo, M. (1993). *La reforma municipal en Puerto Rico: retos y oportunidades*. San Juan, Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública.
- Vera Rodríguez, H. (2015, noviembre 5). Nuevos paradigmas para enfrentar los retos actuales: Las posibilidades de la gobernanza y el gobierno abierto para mejorar la gestión gubernamental en Puerto Rico. Ponencia presentada en la Primera Conferencia Anual Dr. Hermenegildo Ortiz Quiñones. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.