

RESEÑAS CRÍTICAS

Presentación del libro *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*. **Leonardo Santana Rabell**. [Río Piedras, P.R.]: Editorial *La Torre Del Viejo*, 1994.

*Dr. Jorge Benítez Nazario**

INTRODUCCIÓN

A mi entender, existe sólo un criterio válido para justificar la inversión millonaria que realizan los contribuyentes de este país para que tengamos en Puerto Rico una Universidad del Estado. La Universidad de Puerto Rico tiene, le satisfaga o le incomode a los que laboramos en ella, *la responsabilidad social* de responder, con su capital intelectual, a las necesidades e intereses de todos los que conviven en esta Isla. La Universidad de Puerto Rico tiene *la responsabilidad política* de servir como banco de ideas, como ente de actividad creadora y generadora de estudios que sirvan para orientar al gobierno —independientemente del partido en el poder— en la ardua tarea de mejorar la calidad de vida en Puerto Rico. En este sentido, nuestros proyectos académicos deben estar dictados por las vicisitudes y “ambiciones” del Puerto Rico de hoy. Todo lo demás carece de justificación académica y erosiona nuestra pertinencia para con el país. Todo lo demás está de más.

EL LIBRO DE LEONARDO SANTANA RABELL

Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico, el trabajo de nuestro querido colega y maestro, el **Dr. Leonardo Santana Rabell**, definitivamente, no está de más. Este libro que aborda más la “decadencia” que los breves años de “fulgor” en la administración pública de Puerto Rico (aunque siempre con la intención de rescatar el “fulgor” perdido), justifica nuestra existencia como Universidad ante la sociedad puertorriqueña. Con este libro, que culmina una cadena de publicaciones académicas, de calidad “in crescendo”, **Santana Rabell** nos honra a todos al asumir

* Profesor de la **Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. Ligeramente editada para conformarla con el formato de la Revista. [N. del E.]

como su norte investigativo, nada más y nada menos, que la posibilidad de hacer un mejor gobierno para los puertorriqueños en general y un ambiente más saludable de servicio público para casi 3/4 partes de todos los empleados gubernamentales del país.

Esta obra que reseñamos, en términos generales, viene a llenar el vacío "pedagógico" que cargaban a cuestras los cursos sobre "Gobierno de Puerto Rico" por tres razones. En primer lugar, está escrito en el idioma del líder político, del legislador, del servidor público; en el idioma del estudiante que busca respuestas concretas a los problemas que vive cotidianamente. Ese esfuerzo de interpretación teórica, o de logro de la tan "difícil validez" de constructo, es bienvenida. En segundo lugar, abandona los análisis estáticos, muchas veces legalistas, que sólo apuntaban al marco institucional en que opera el gobierno de Puerto Rico, pero sin alcanzar esclarecer su dinámica particular. En tercer lugar, complementa históricamente los trabajos de la Dra. Carmen Ramos de Santiago, cuyos estudios pioneros sobre el sistema político puertorriqueños hasta la década de los años 60, "yacían" como único recurso interpretativo pertinente para los estudiosos del tema.

En términos específicos, *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico* es, ante todo, ejemplo de un buen proyecto de investigación social. Como tal, el libro oscila constantemente entre las preocupaciones normativas de la Academia y los reclamos prácticos, muchas veces frustrantes en su crudo realismo, de la política pública.

Esta obra comienza por examinar críticamente los trabajos teóricos más importantes en torno a la administración del Estado, lo que abarca desde la literatura más radical hasta la más conservadora, incluyendo los trabajos académicos de científicos sociales de Europa y América y "best sellers" (algunos nada académicos, aunque en Puerto Rico los traten como si lo fueran) tal como *Reinventing Government*. Tras la revisión de literatura inicial, **Santana Rabell** hace lo que a mi entender es la contribución principal del libro; elabora un modelo para el análisis histórico de las transformaciones gerenciales de lo que ha sido el Estado Libre Asociado. Este modelo, al que el autor se refiere en su primer capítulo como "multidimensional" comienza por asumir la premisa Aristotélica, en cuanto "al mejor régimen posible para una polis". De entrada, define la política pública como un proceso esencialmente político (y no organizacional ni pertinente al aburrido y superficial discurso de la reingeniería administrativa de Osborne). En el marco de esa dinámica política "se toman decisiones en un sistema pluralista de partidos políticos a la luz de los recursos y medios existentes y de las reglas de comportamiento previamente establecidas, mientras se asume la posibilidad real de

lograr el estado de cosas preferido o deseado" (paráfrasis de este servidor). Al asumir esta definición de la política pública, donde lo que impera es el conflicto de intereses para incidir sobre las decisiones gubernamentales a la luz de las reglas institucionales y de la cultura política puertorriqueña, todo el aspecto estructural gerencial y tecnológico de la administración pública queda supeditado a la "dimensión político-valorativa" de la gestión gubernamental. De esta manera, el autor nos recuerda que el arte de la administración pública es, después de todo, ciencia política y no una mera gestión técnica-organizacional, como tantos profesionales mercenarios nos quisieran hacer creer.

En los capítulos II, III y IV el **Dr. Santana Rabell** examina los retos presentes del servicio público en el plano internacional y en Puerto Rico, no sin antes hacer un inventario detallado de los éxitos y fracasos de las distintas administraciones del Estado Libre Asociado, en sus intentos por modernizar la labor gubernamental. Para él, el crecimiento desmedido, la politización, la excesiva complejidad, la burocratización y el deterioro de la gestión pública en general han sido más que un simple accidente histórico o una mera consecuencia natural de las tendencias observadas por las estructuras gubernamentales a nivel mundial. Según el autor, la crisis de la administración pública puertorriqueña tiene su especificidad histórica. Entre los elementos históricos que hacen particular la crisis gubernamental en Puerto Rico se mencionan:

- La incapacidad administrativa (inflexibilidad) para ajustarse a los cambios pertinentes a la transición de un sistema monopartidista a uno bipartidista.
- La insensibilidad de las estructuras gubernamentales para responder a las nuevas y más complejas demandas sociales que acompañaron al mundo posindustrial.
- La falta de liderazgo o de voluntad política para definir proyectos de desarrollo económico claros, tras la ausencia de Muñoz Marín.
- La excesiva politización del sector público.
- El protagonismo de los grupos de interés.
- La ausencia de mecanismos efectivos para formular políticas públicas y proyectos de planificación económica creativos a largo plazo.

La presente encrucijada en torno a asuntos tan diversos como la cuestión de *status* político, la búsqueda de alternativas a la sección 936, o la impertinencia total de la Junta de Planificación de Puerto Rico, sólo

dramatiza lo acertado del diagnóstico del **Dr. Santana Rabell**.

Las consecuencias de la crisis administrativa que más preocupan al autor de *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico* se remiten a dos cuestiones. En primer lugar, discute la falta de legitimidad gubernamental que la permanencia de los procesos antes descritos generan. En segundo lugar, se describe en detalle el efecto de retroalimentación erosionante que supone la desmoralización del empleado público. Ambas consecuencias son vistas como elementos que obstaculizan cualquier intento genuino por restablecer una administración pública saludable en Puerto Rico.

En el capítulo V, se examina en detalle los intentos por reorganizar y revitalizar la gestión gubernamental, desde la administración del gobernador Roberto Sánchez Vilella hasta los "departamentos sombrilla" del actual gobernador, Pedro Rosselló. Básicamente, el autor nos describe la manera como muchos proyectos bien intencionados no lograron su cometido, probablemente por ignorar alguno de los elementos básicos de la crisis administrativa ya mencionados. Interesantemente, ese capítulo evita conclusiones mayores. Sin embargo, se acusa tácitamente al fantasma del divisionismo político-partidista por las gestiones gubernamentales frustradas.

No obstante, lo complicado de la crisis histórica de la administración pública puertorriqueña discutida, ni tímido ni perezoso, definitivamente ambicioso, pero con un alto sentido de realismo y seriedad intelectual, **Santana Rabell** dedica el último capítulo de su libro a elaborar una agenda de reforma para la Administración Pública en Puerto Rico. Estoy convencido de que en ausencia de "intereses especiales", lo expresado en el VI capítulo de *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*, le evita a los tres partidos políticos la tediosa tarea de elaborar un programa de gobierno para ser considerado en las elecciones de 1996. Esencialmente, el autor se plantea una serie de principios básicos que pudieran servir para revitalizar la Administración Pública en Puerto Rico, asumiendo, más que ignorando, la lista de problemas esbozados por el libro y las consecuencias fiscales que suponen el crepúsculo del Estado de Beneficencia Pública en Puerto Rico (o del Estado liberal como dijera recientemente el senador estadounidense Patrick Monyham) y un gobierno que recibe \$5,640 millones anuales en transferencias directas e indirectas del gobierno federal de los Estados Unidos. En este ejercicio de atrevimiento intelectual, los planteamientos de **Leonardo Santana Rabell** pueden ser resumidos en cuatro señalamientos básicos:

1. Descarta los procesos de privatización del sector público como opción de reorganización gubernamental efectiva hasta tanto y

en cuanto no se halla legislado para fijar responsabilidades sociales a las empresas privadas que intentan asumir funciones de servicio público o se adopte un modelo de colaboración empresarial justo entre los administradores y empleados de las empresas que se pretenden vender.

2. Sugiere la implantación de iniciativas para incentivar el profesionalismo y la eficiencia del servidor público, a la vez que se establecen mecanismos para responsabilizar a quienes no sirven o administran adecuadamente.
3. Se insiste en la necesidad de trascender la "petite politique" del tribalismo político-partidista y de su proceso hermano, el gigantismo gubernamental, mediante mecanismos de descentralización.
4. Hace un llamado a la democratización de la administración pública clamando por una mayor participación ciudadana en los procesos decisionales, en ánimo de restablecer la legitimidad gubernamental y sensibilizar al gobierno del Estado Libre Asociado hacia la multiplicidad de necesidades que suponen el nuevo orden económico mundial y la estructura social boricua.

A la luz de todo lo que antes he dicho sobre *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*, debemos insistir en que lo lean con detenimiento y se dejen provocar por sus planteamientos. Les garantizamos que, en el peor de los casos, la obra de **Leonardo Santana Rabell** es verdaderamente (sin pretensión demagógica alguna) "un buen comienzo" para enfrentar los retos presentes de la Administración Pública en Puerto Rico.