

## COMENTARIO A LAS PONENCIAS DEL PANEL: ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION I

*Francisco A. Catalá Oliveras*

Resulta muy difícil hacer justicia en un comentario de síntesis a cuatro trabajos que, aunque, cobijados bajo el tema común de *Estado, Gobierno y Administración*, aprovechan distintos resquicios para abordar al objeto de estudio. No obstante, el enfoque crítico que caracteriza a todas estas ponencias nos sirve de hilo conductor, permitiéndonos, si no salvar plenamente la injusticia, lograr un mínimo de coherencia.

En su ponencia *El servilismo del Estado, cultura de autoridad y la incoherencia de la administración pública*, el profesor Manuel A. Morales utiliza como eje lo que él denomina "inclusión cívica". Se trata de un proceso de proliferación de clientela y burocracia del Estado que, por su naturaleza policlasista, amortigua las tensiones sociales. El único proyecto legitimizador sería, entonces, aquél que maximice la inclusión quedando reducida la administración pública, y los partidos políticos que la regentean, a articuladora de un presupuesto en función de la intensificación de tal proceso.

Inscrito en tal esquema, el gobierno de Puerto Rico descarga básicamente dos funciones: cabildero ante las esferas del gobierno Estados Unidos y proveedor de infraestructura y de servicios básicos. Como cabildero intenta garantizar la permanencia tanto de los beneficios contributivos de que gozan las subsidiarias norteamericanas en Puerto Rico (i.e. sección 936) como de los flujos de transferencia de fondos federales. Los beneficios contributivos sirven a la única política industrial existente en el país: la atracción de capital foráneo para la formación de enclaves. Por su parte, las transferencias de fondos federales abonan al proceso de inclusión que analiza el profesor Morales, sea vía la beneficencia o vía la transformación en complemento del presupuesto del aparato público. La beneficencia es necesaria, claro está, por la incapacidad del "modelo" para generar suficientes empleos. Valga subrayar que en este caso la clientela se siente vinculada directamente al gobierno de Estados Unidos, debilitándose así la legitimidad de la intermediación del gobierno del "Estado Libre Asociado".

El rol del gobierno como proveedor de infraestructura y de servicios básicos se lleva a cabo en parte como incentivo definido por la política industrial, es decir, socialización de costos; y en parte como respuesta a unas necesidades vitales, pero sin excluir la consideración central de creación de clientela. Por tal razón entendemos que la ponencia del profesor Manuel Frau, *Educación técnica y estratificación social en Puerto Rico*, puede

concebirse como apunte a la tesis de inclusión. De hecho, la educación, incluyendo el andamiaje de su burocracia, es uno de los instrumentos por excelencia de tal proceso.

Pero hay que destacar su creciente privatización. Ya el sistema universitario público, la Universidad de Puerto Rico, no tiene la primacía en matrícula que tuvo años atrás. El crecimiento del sector privado en la educación post-secundaria, incluyendo la de una amplia red de colegios tecnológicos, ha sido extraordinario. Este fenómeno, posibilitado en gran medida por las becas y ayudas federales, amplía la clientela. No obstante, nuevamente se establece un vínculo directo con el gobierno de Estados Unidos, con el consiguiente debilitamiento del intermediario local.

El trabajo del profesor Bouregard González, como implica su título, *Positivismo y funcionalismo: algunas implicaciones para el estudio y la enseñanza de la administración pública en Puerto Rico*, se ubica en una dimensión distinta, aunque no en contradicción, a la de las otras ponencias incluidas en este Comentario. Contrasta los paradigmas funcionalistas y positivistas con lo que él denomina enfoque crítico, que aunque no necesariamente quede inscrito en el marxismo, tiene elementos del mismo. Quizás el contraste más general que podemos invocar entre estos paradigmas es que en un caso se trata de una visión de totalidad abstracta y ahistórica, mientras que en el otro caso la referencia es a una totalidad concreta. Desde luego, para el marxismo la totalidad histórica sometida a su bisturí teórico es el sistema capitalista.

La preocupación central del profesor González es obviamente de carácter pedagógico. El origen y la existencia de la Escuela de Administración Pública, con una matrícula alimentada por y para la burocracia gubernamental, ha sido función del proceso de "inclusión" a que ya hiciéramos referencia. Por lo tanto, el "enfoque crítico" presumiría colocar en entredicho tal relación de funcionalidad lo que, inclusive, obligaría a cuestionar la validez de la propia "disciplina" de administración pública.

El trabajo de la profesora Alicia Rodríguez, *Los efectos de la reforma contributiva federal en la economía de Puerto Rico y la reforma contributiva en Puerto Rico, alcances y posibilidades*, nos ubica en el gran tema de discusión pública durante los años 1986 y 1987. Quizás, una vez realizadas las reformas, el tema pierda su atracción de primera plana, pero algunos extremos del mismo continuarán oscilando, como espada de Dámocles, de forma amenazante en torno a la economía de Puerto Rico. Uno de éstos es todo lo relacionado a la Sección 936 del Código Federal de Rentas Internas, que es el mecanismo conductor de repatriación de ganancias de Puerto Rico hacia Estados Unidos. Este mecanismo, conjuntamente con el "status" de santuario contributivo que caracteriza a nuestro país, nos ha convertido en

una especie de "zona financiera de carga y descarga" en donde la inversión en actividades productivas cede el rol protagónico al juego financiero. Cualquier reforma en Estados Unidos que afecte, por ejemplo, los niveles de exención del ingreso pasivo generado por las inversiones financieras de las subsidiarias establecidas en Puerto Rico, o cualquier medida que torne más difícil la utilización de precios de transferencia para el desplazamiento de las declaraciones de ganancias hacia estas subsidiarias, reduce el atractivo de la Isla a los ojos de los inversionistas norteamericanos.

Por otra parte, la discusión sobre la reforma contributiva en Puerto Rico no se ha hecho cargo del debilitamiento de la exención contributiva como mecanismo de promoción industrial. Tal debilitamiento es función de la competencia por parte de otros países del Tercer Mundo y de la transformación en los procesos de producción y en las vías de reducción de costos en los propios mercados de los países metropolitanos (i.e. Estados Unidos, Europa y Japón). El hecho de que la Ley de Incentivos Industriales, que no es otra cosa que exención contributiva, fuera aprobada antes de iniciar la discusión en relación a la reforma contributiva, dramatiza la ausencia de búsqueda de nuevas modalidades de política industrial.

Ciertamente, esto es consistente con la naturaleza del gobierno del "Estado Libre Asociado" de mero *administrador* de una enorme masa presupuestaria orientada más a cumplir con lo que se ha denominado aquí "inclusión cívica", que va a establecer nuevas vías de desarrollo económico. La política de desarrollo se delega en Fomento, que virtualmente se reduce a la atracción de capital extranjero. El agotamiento se hace patente si consideramos que tanto la proliferación de la clientela del Estado como la atracción del capital del exterior dependen cada vez más de variables externas: en el primer caso de los fondos federales, y en el segundo de las disposiciones consignadas en la sección 936.