
¿DEBEN SER LAS FUNCIONES DE PRESUPUESTO Y PERSONAL PRIMORDIALMENTE DE CONTROL O DE ASESORAMIENTO?

por Severo E. COLBERG*

ME toca examinar, en forma muy general y muy breve, el problema de si deben ser de asesoramiento o de control las funciones del Negociado del Presupuesto y las de la Oficina de Personal. Aclaro desde el comienzo dos cosas: primero, mis palabras no han de ser las de un experto en ninguno de los temas; el haber enseñado administración pública no equipa a nadie con el rango de especialista si las materias se enseñan en sus aspectos más generales y comprensivos. Segundo, mi participación obedece a una invitación muy gentil de don Jorge Font Saldaña, a quien por muchas razones no puedo negármele casi nunca. Digo esto para que no vaya nadie a pensar que yo he hecho el hábito de decir discursos en el Sheraton...

Cuando se habla de presupuesto resalta en seguida lo que a mí me parece el dato más importante: un presupuesto representa, más que una distribución de dinero, unos propósitos, unos propósitos humanos. Esos propósitos, y las actitudes que los originan encierran una teoría presupuestal, en la que se integran los fines y los medios o mecanismos administrativos para conseguir aquéllos. Para mí, el concepto presupuesto gubernamental abarca todas las transacciones fiscales del gobierno, aunque no estén bajo el control directo del Negociado del Presupuesto. Es decir, incluye las actividades de las corporaciones públicas, los bancos gubernamentales y los presupuestos municipales. La totalidad de esas transacciones es lo que produce la unidad de propósitos para la realización del programa que ha sido preferido por la voluntad electoral mayoritaria. Este criterio, el de la voluntad mayoritaria debe guiar la política pública en todas las fases del gobierno. En este sentido, una buena administración presupuestal será aquella que canalice mejor y más fielmente todas las transacciones

* Representante por Acumulación, Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

fiscales a las que me referí antes, para tratar de satisfacer las preferencias de la comunidad. Vemos, pues, que la responsabilidad por la buena administración presupuestal no recae exclusivamente en el Director del Presupuesto, sino que es responsabilidad también de todos los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las posiciones directrices.

En el caso particular de nuestro país, podemos decir que la preferencia de la inmensa mayoría de los puertorriqueños apunta hacia la realización de la justicia social. A esta finalidad deben estar subordinadas cualesquiera otras consideraciones al momento de tomar decisiones relativas al presupuesto. Esto es la clave de la eficiencia, que no consiste en gastar menos, y ni siquiera en hacer más con menos, sino en hacer las cosas que haya que hacer, no importa el costo —siempre, claro, que podamos afrontarlo— para lograr el objetivo máximo de la justicia social. Esto nos impone el requisito adicional de aclararnos nosotros mismos los ingredientes de ese concepto para que la justicia social no se quede en la mera abstracción.

Las definiciones conllevan siempre el riesgo de la inexactitud: o resultan achicantes de lo que quiere decirse, o lo desbordan ampulosamente. Por eso, el hablar de la justicia social como objetivo al cual debe estar subordinada la política pública que se implementa a través del presupuesto, es preferible decir escuetamente qué es lo que se busca. Se busca crear riqueza y ampliar las oportunidades de participación para que todos los sectores de la sociedad disfruten en medida razonable y justa de los beneficios de esa riqueza. La participación puede promoverse a través de las leyes que regulan la actividad económica privada en forma necesaria y conveniente, y a través también de los servicios públicos que el gobierno estatal y los gobiernos municipales ofrecen. La creación de riqueza mediante el empleo inteligente de la energía social —que son todos los recursos disponibles en bienes y cultura—; la ampliación de las oportunidades de participación, la reglamentación de las actividades privadas y la prestación de los servicios públicos deben realizarse con respeto al ser humano y a las oportunidades para el disfrute de la vida feliz que nuestro sistema democrático le garantiza, principalmente la seguridad, la salud y la educación. La justicia política es, pues, un ingrediente decisivo de la justicia social. Entender esto bien claramente es requisito indispensable en la administración del presupuesto de nuestro país.

Aparte de estos aspectos sustantivos que he mencionado hay, por otra parte, lo relativo a la administración del presupuesto. No basta con tener una teoría, unos conceptos claros y unos propósitos definidos. Es necesario contar con un mecanismo administrativo para poder agru-

par los recursos disponibles y asignarlos a los distintos programas, facilitar de manera flexible el desarrollo de éstos, seguirles la pista y evaluarlos. Al decir esto pensamos, casi automáticamente en el Negociado del Presupuesto, y le atribuimos a esta dependencia gubernamental jurisdicción y responsabilidad exclusiva por la buena o deficiente administración presupuestal, como si nadie más en el gobierno tuviera nada que ver con el asunto. Es una equivocación. Dije al principio que el presupuesto de un país comprende la totalidad de las transacciones fiscales, incluyendo las que caen y las que quedan fueran del control del Negociado del Presupuesto.

La responsabilidad por la buena administración presupuestal la tienen solidariamente las 75 estructuras de nuestro gobierno, que incluyen la Oficina del Gobernador y sus nueve unidades asesoras, la Asamblea Legislativa, la Rama Judicial, los nueve departamentos ejecutivos, otras 28 agencias, 3 juntas o comisiones y las 22 corporaciones públicas. Toda esta arboladura administrativa cumple en conjunto 22 funciones básicas que se subdividen, a su vez, en 124 actividades mayores y en más de 450 programas.

Para que ese complejo pueda funcionar armónicamente, es necesario fijar unas prioridades para la distribución ecuánime y productiva de los recursos, y es necesario también entrelazar los programas en tal forma que, sin duplicarse, alcancen entre todos el objetivo básico de la justicia social.

El cuadro que he descrito ligeramente nos lleva a la conclusión de que todas las agencias gubernamentales, y destacadamente el Negociado del Presupuesto, tienen que desempeñar funciones de asesoramiento y las de control. A mí me parece que es una equivocación el tratar de colocar a cualquier organismo gubernamental en la disyuntiva de realizar exclusivamente una u otras.

Según el diccionario, el término control es un galicismo que empleamos en vez de dirección o mando. Pero comúnmente asociamos el control con la restricción, con la prohibición, con el poder de negar. Como consecuencia, adoptamos hacia el control una actitud negativa, cuando esa función es todo lo contrario, es una función positiva que reparte beneficios en todos los sectores de la administración pública.

Yo diría que las funciones del Negociado del Presupuesto, como oficina de coordinación al más alto nivel administrativo, deben tener ambas tonalidades, la del asesoramiento y la del control. Asesoramiento cuando actúa para el Primer Ejecutivo y lo ayuda a cumplir su deber constitucional de preparar un presupuesto modelo. Y de control, cuando supervisa la ejecución del presupuesto una vez que éste ha sido aprobado y entra en vigor. El Negociado del Presupuesto tiene que

darle énfasis al asesoramiento o al control, dependiendo de la misión que cumpla en determinado momento.

Hay que tener cuidado, sin embargo, en que la función de control no se convierta en un impedimento. Esto puede ocurrir si se exagera hasta el punto de anular el elemento de flexibilidad que todo presupuesto debe tener. No solamente provocaría rigidez y parálisis en el desenvolvimiento de los programas, sino que convertiría a los secretarios de gobierno en meros oficiales de trámite sin iniciativa y sin responsabilidad. La función de control hay que ejercerla discretamente allí donde sea necesaria.

El Negociado del Presupuesto debería realizar un estudio para determinar cuáles funciones de control que ahora realiza él, pudieran devolverse a los ejecutivos de agencias. Ello le daría más agilidad al proceso administrativo y haría que los directores de agencias se sintieran más incitados a usar su iniciativa y su vuelo imaginativo para el desarrollo y experimentación de nuevas ideas. Aplicar el control como dogma, sin una buena justificación, convierte la acción administrativa en rutina, pues, en tal caso sólo una oficina—el Negociado del Presupuesto—piensa y decide, mientras se mantiene en bartolina el talento y la imaginación de muchos servidores públicos excepcionales.

Creo que la queja mayor que se escucha en contra del Negociado del Presupuesto es lo relativo a la asignación de fondos. En esto predomina un concepto franciscano. San Francisco de Asís decía: "*Yo necesito poco para vivir, y ese poco, lo necesito muy poco*". Esta actitud franciscana, que refleja una teoría económica de la resignación piadosa, es la regla que utilizan casi todos los directores de presupuesto, y entre ellos Guillermo Irizarry destacadamente, para juzgar las peticiones que le someten las agencias. Lo que no sabemos es si Guillermo Irizarry actúa así porque ve en cada ejecutivo gubernamental a un "santo" como el de Asís, o a un "hermano lobo", como el del bello poema de Rubén.

Pasemos ahora a Personal. Con la desventaja para mí de que mientras Guillermo Irizarry está fuera de Puerto Rico, tengo a Antonio Cuevas aquí al lado.

Si por un acto de curiosidad agrupáramos irreflexivamente las expresiones que diariamente leemos en la prensa y escuchamos en cada esquina, en contra de la Oficina de Personal, terminaríamos declarándola "zona de desastre". Se quejan los pensionados, los empleados de hospitales, los policías, los bomberos, los taquígrafos de record, los guardias de penales y otros grupos de empleados. Se quejan de los nombramientos, de los exámenes, de los ascensos, de los sueldos, de los traslados, de las reasignaciones. Acusan a la oficina

de injusta, de que no paga bien, de que practica el discrimen, de que les asigna a los empleados funciones que no les corresponden, que no acredita ecuánimemente la experiencia, de que no favorece la creación de puestos exentos, de que no confecciona buenos exámenes. El balance de todo esto sería, si lo viéramos irreflexivamente, repito, que la administración de personal, que debería ser fuente de esperanza para el servicio público se ha convertido en fuente de frustración.

No creo que haya justificación para todas esas quejas, pero sí hay una explicación, que es ésta: el sistema de méritos en Puerto Rico se administra en forma centralizada y con un apego supersticioso por la rigidez e inflexibilidad. Fue bueno que así se organizara en el 1947, cuando se aprobó la Ley de Personal, pues había que luchar contra una arraigada tradición de patronazgo político en el servicio público. Pero después de 18 años de experiencia, durante los cuales han calado hondo en el alma de los puertorriqueños la devoción por el servicio público y la honestidad en el desempeño de las funciones públicas, hay muchas personas a quienes puede encomendárseles la administración autónoma del sistema de méritos. Me refiero a las distintas dependencias del gobierno. A cada jefe de agencia le interesa reclutar la mejor gente porque de ello depende el éxito de su encomienda. Ningún secretario de gobierno nombraría a ninguna persona a base de consideraciones meramente partidistas o de amistad sin que mediaran méritos y aptitudes. Además, la Oficina de Personal, en algunos momentos, no nos ha parecido la más pulcra defensora de los criterios no partidistas para la selección del personal.

Básicamente, el propósito de un sistema de mérito es el de reclutar la inteligencia de un país para el servicio público. Las reglas de personal y la medición uniforme es conveniente para estos propósitos, pero a veces no deja resquicios para reclutar al que se sale de la norma. El candidato excepcional, que conviene reclutar para el servicio público se queda a veces fuera. Siempre hay quien no encaja en los grupos. Hay que recordar que la inteligencia no se reparte como el ingreso nacional, a tanto *per capita*. La inteligencia, la lealtad, el esfuerzo, la dedicación, la disposición al sacrificio y a tomarse riesgos, las habilidades, son cosas en las cuales los hombres se diferencian unos de otros. La realidad humana es diversa, y frente a esa diversidad, se adoptan unas normas invariables, rígidas, que tienen el efecto neto de conformarse con el común denominador y, a veces, con la mediocridad. Hay quien aprende solo, hay quien aprende de sus maestros, y hay quien no aprende ni solo ni con maestros. Un sistema de méritos ideal sería aquel que tuviese tres canales de entrada al servicio público; uno para cada tipo de los que he mencionado.

Nuestro sistema de personal no se ha renovado significativamente. Así hubo de señalarlo el Comité de Derechos Civiles cuando recomendó una nueva Ley de Personal creando sistemas departamentales autónomos como una manera de darle al sistema mayor holgura y flexibilidad.

Creo que esa teoría es válida y que algo debe hacer la Legislatura para implementarla. Creo que es imperativa una reforma de la administración de personal. Como se ha renovado poco, ya es hora de echarle una mirada fresca para ponerla al día. Los lineamientos generales de esa reforma pudieran ser los siguientes: la función de la Oficina de Personal debe ser primordialmente, y casi exclusivamente, de educación y asesoramiento. Educación para cultivar la moral en el servicio público; para sembrar la fe en el trabajo y el deseo de realizarlo bien; para darle un sentido de creación a cada puesto; para que las tareas no se rutinicen; para que no haya maltrato, ni inflexibilidad ni politiquería. La Oficina de Personal pudiera concebirse como una contraloría encargada de la supervisión y fiscalización del sistema, mientras se les deja a los departamentos y agencias las demás funciones operacionales excepto aquellas que por su propia naturaleza deben administrarse en forma centralizada, como el retiro.

Considero que los cambios que ahí se proponen enriquecerían el servicio público dándole la elasticidad necesaria para atraer la persona más capacitada para cada puesto, aunque éstos no estén en un registro de elegibles o no hayan sido incluidos en una quinta.

No estoy abogando por un sistema anárquico, quede esto claro. Abogo por un sistema flexible en el que las medidas justicieras no se califiquen de medidas de privilegio; en el que la imposibilidad inmediata de mejorar el todo no sea veto que impida y obstaculice el mejoramiento de una parte; en el que rijan unos principios fundamentales pero que sean aplicados autónomamente por cada dependencia. En un país como el nuestro donde se le tiene al servicio público el afecto que le tenemos, las funciones de una oficina central de personal deben descansar en el buen juicio y en la integridad de los ejecutivos de cada agencia. La administración de un sistema de méritos debe llevarse a cabo siempre en sentido positivo, para atraer, no para rechazar; para estimular, no para frustrar; para abrir oportunidades, no para negarlas. El excesivo control que ejercen ahora el Negociado del Presupuesto y la Oficina de Personal en muchos de los aspectos relativos a la administración de personal resulta deprimente para el servicio público y debería reexaminarse para ver qué cosas que ahora determinan centralmente estas dos agencias pueden trasladarse a los departamentos y agencias.

Los sistemas no se establecen de una vez y por todas. Es necesario revisarlos de vez en cuando para infundirles vitalidad. El sistema de personal puertorriqueño se creó hace 18 años. Ya está madurito para una reforma que permita podar los vicios que ha creado, desrutinizar un poco la labor de selección y ascensos, y mejorar en todo sentido las condiciones de trabajo. Creo que el Gobierno de Puerto Rico le debe a nuestro pueblo ese esfuerzo. Bastaría pensar, para convencernos de ello, en que todo lo bueno y valioso que hemos logrado en nuestro país, ha recaído en gran medida en el esfuerzo y la dedicación y en el sacrificio de miles y miles de servidores públicos que no cuentan a veces con las facilidades necesarias para realizar sus tareas, que no reciben sueldos suficientes, que no reciben pensiones decorosas, y que, en muchos casos como el de la Policía y los guardias penales, los bomberos y los empleados de hospitales y otros grupos de empleados, le ofrecen ellos un subsidio al gobierno al trabajar jornadas irregulares en exceso de lo normal y al dejar de recibir por ello compensación. Si los funcionarios públicos han hecho tanto por Puerto Rico, y por los puertorriqueños, algo significativo debe hacer el Gobierno por los funcionarios públicos.

PRESUPUESTO Y PERSONAL

por Antonio CUEVAS VIRET*

LA Sociedad Puertorriqueña de Administración Pública —una agrupación de hombres y mujeres preocupados por los aspectos de efectucción de la política pública— celebró recientemente su Asamblea Anual. La atracción principal en el orden profesional del programa lo fue el foro en que se discutió el tema: ¿Deben ser las funciones de presupuesto y personal primordialmente de control o de asesoramiento? Tocó al honorable Severo E. Colberg, representante a la Cámara, la responsabilidad de presentar la ponencia central sobre el tema, y a tres otros miembros de la sociedad —los señores Manuel Salavarría, Guillermo E. Ufret y el autor de este trabajo— la de comentar dicha ponencia.

El representante Colberg publicó ya su ponencia. He creído conveniente reunir en estos párrafos los pensamientos que improvisé en

* Director de la Oficina de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

el foro a manera de comentarios a la ponencia leída. Me guía en esto un solo propósito: ofrecer un cuadro más abarcador del tema y contribuir a una mejor comprensión del mismo. Como fue evidente de los conceptos que expuse allí, bastante comprimidos por la limitación del tiempo, sustento opinión en algunos puntos contraria a la del señor Colberg, lo que se destilará en este trabajo que me permite mayor elaboración.

Las funciones de presupuesto y de personal, unidas a la de planificación en lo programático, constituyen en la teoría administrativa la esencia misma de la responsabilidad ejecutiva, y son indelegables, a diferencia de las que envuelven los aspectos sustantivos de lograr los propósitos—como lo son en el Gobierno las de velar por la salud, la educación, la seguridad pública y todas las otras que enmarcan los programas de acción pública. Al conjunto de organismos que llevan al cabo esas tres funciones indelegables—que en Puerto Rico son: el Negociado del Presupuesto, la Oficina de Personal y la Junta de Planificación—se les da el nombre de Estado Mayor Civil (staff). Como el nombre en inglés indica, estos organismos sirven de apoyo o sostén al Primer Ejecutivo en su función general de dirección y mando.

La teoría administrativa ha elaborado conceptos muy especiales sobre estas tres funciones, porque al formularse la teoría de que son funciones indelegables, parecería un contrasentido que se acepte la creación de tres organismos para desempeñarlas. La solución a este enredo teórico la han hallado los tratadistas en la prescripción de fórmulas *sui generis* para el funcionamiento de tales organismos, y hasta para la actitud y comportamiento general de sus directores. En esencia lo que proponen es que, no siendo tales funciones delegables, los que las realicen a nombre del Primer Ejecutivo logren en el enfoque y en la acción tal grado de identificación con él que casi lleguen a la consustanciación. En un informe al Presidente de los Estados Unidos, un grupo de conocidos expertos en 1937 introdujo el concepto del Estado Mayor Civil, con el grito de: "El Presidente necesita ayuda", y establecieron el principio de indelegabilidad de las tres funciones mencionadas. Vieron también la necesidad de que los hombres que se designaran para proveer ayuda al Presidente tuvieran como requisito esencial "una pasión por el anonimismo", subrayando así lo de la consustanciación. Del mayor o menor éxito con que se logre esto depende la eficacia de su labor. Pero no importa lo que ocurra en la realidad práctica, la naturaleza y razón de ser de estos organismos hay que entenderla para poder juzgar las alternativas del tema del foro: si han de ser órganos de control o de asesoramiento.

No me parece fácil analizar estas funciones de apoyo al Primer

Ejecutivo, sin antes examinar en su fundamento el sistema de gobierno que nos rige y la naturaleza de la gestión ejecutiva dentro de ese sistema. Trataré, como lo hice en el foro, de esbozar algunos puntos que considero claves al respecto.

La principal consideración que debe tenerse para enfocar nuestro sistema de gobierno es que el mismo está fundamentado en la separación de los poderes del Estado en tres grandes ramas. Como es imprescindible en sistemas así fundamentados, la coordinación de los actos de los tres poderes se procura con el establecimiento de limitaciones y contrapesos que tienden a crear un equilibrio entre los tres. Los más significativos son: que la facultad de legislar la comparten los poderes Legislativo y Ejecutivo; que la facultad de legislar y la de ejecutar están sujetas a los fallos del poder judicial sobre asuntos que envuelven cuestiones de orden constitucional, y que el poder de nombrar que se confiere al Poder Ejecutivo, incluyendo la designación de jueces, está sujeto a la aprobación de una de las cámaras legislativas en la mayoría de los casos, y de ambas cámaras en algunos casos. Veremos en lo que sigue cómo nuestro estatuto constitucional, desde el punto de vista de las grandes responsabilidades que crea, particularmente en lo tocante al Ejecutivo, exige que todo el aparato administrativo sea permeable a la acción del principio de limitaciones y contrapesos.

La disposición más importante en lo tocante a la rama ejecutiva en nuestra Constitución, la encontramos en la sección primera del artículo IV de la Constitución: el Poder Ejecutivo se ejercerá por un gobernador. Se ha escrito mucho sobre este rasgo característico de la forma de gobierno que rige a los Estados Unidos de América, y a Puerto Rico. En términos de la ingente responsabilidad que se pone en un solo hombre, la preocupación de los tratadistas por esta modalidad está más que justificada.

Prescindiendo de las elaboraciones, el consenso de las opiniones expresadas le atribuyen a los primeros ejecutivos, dentro de esta forma de gobierno, tres grandes funciones: la de líder político; la de primera figura representativa, en el orden ceremonial, y la de ejecutivo mayor, dentro de la esfera de su rama.

La función ejecutiva la prescribe muy lacónicamente nuestra Constitución al imponerle al gobernador el deber de "cumplir y hacer cumplir las leyes". Como cuadra a la redacción de un estatuto básico, esta disposición encierra en sus breves y concisas palabras un contenido incalculable; pero más aún, *el peso de una enorme responsabilidad*. De hecho, todas las demás atribuciones del gobernador se desprenden de este deber, por ser necesarias a su fiel cumplimiento.

A la concepción del gobernador como líder político y rector ejecutivo y administrativo se le da el nombre de ejecutivo fuerte. El desarrollo histórico de esa función en los Estados Unidos ha acusado una consolidación del concepto de ejecutivo fuerte, con alzas y bajas, pero en trayectoria constante. En Puerto Rico ha sido un hecho innegable.

Resulta desconcertante que lo que a primera vista resulta una posición envidiable, si la miramos en términos de su poder y prestigio, es en términos de su responsabilidad un cargo que somete a su ocupante a momentos de tensión incalificable precisamente por las exigencias que nuestro sistema impone a un solo hombre. El Primer Ejecutivo puede tener los más avezados asesores, y la más eficaz colaboración, pero a fin de cuentas, cuando sus asistentes han cumplido su función, allí queda la figura de un hombre en lo íntimo de su soledad, abrumado por el peso de su gran responsabilidad, para tomar la decisión que es deber suyo y de nadie más. Y de esa decisión normalmente depende el bienestar y la felicidad de un gran número de seres humanos que tienen cifradas en él sus esperanzas. Esta situación la describió con gran acierto el Presidente Truman, y más recientemente, Arthur Schlesinger en su obra sobre el Presidente Kennedy.

He querido hasta aquí enmarcar el pensamiento dentro de unos conceptos amplios de lo que en nuestro medio es punto de referencia de las dos funciones gubernamentales a que se refiere el tema en discusión. Anuncié que examinaría el efecto del principio de limitaciones y contrapesos sobre toda la estructura gubernamental. Cumpliré este compromiso a continuación, enfocando dos cuestiones: a) la naturaleza de la gestión administrativa, y b) la premisa que utiliza el representante Colberg para proponer que se liberalicen los controles de ambas funciones, y se introduzca mayor flexibilidad en la operación de los departamentos y agencias del gobierno: que los ejecutivos de cada agencia son personas de buen juicio y de integridad, que están expuestos a convertirse en "meros oficiales de trámite sin iniciativa y sin responsabilidad" si no hay la liberalización y la flexibilidad.

Me apresuro a establecer que no discrepo básicamente del representante Colberg; más bien por el contrario, lo apoyo en que haya un nuevo examen (que se adicione a los ya habidos) para asegurarnos de que no ocurra lo que él señala. Lo que me interesa es fijar los lindes de ese reexamen.

La gestión administrativa no es función fácil. No es un lecho rosado en el que uno puede hacer lo que mejor quiere, cuando lo quiere, y en la extensión que le dicten sus preferencias. Esto se aplica a la empresa privada, con las limitaciones que imponen las fuerzas que

rodean a los gerentes de negocios: los accionistas, la competencia, las uniones obreras, las trabas que impone la política gubernamental moderna; y decididamente se aplica en el gobierno por las limitaciones que contiene el sistema constitucional, por las fuerzas políticas que operan en el contexto de la gestión gubernamental, y por la trascendencia de los actos de gobierno.

La verdadera aptitud administrativa se demuestra —y ya me refiero no sólo al Primer Ejecutivo, sino a todos los ejecutivos del gobierno— por la forma en que se logran los objetivos venciendo todos los obstáculos que hay que reconocer como necesarios. Un autor norteamericano distinguía entre la eficacia (effectiveness) y la eficiencia (efficiency). La primera, decía, es lograr lo que uno se propone; la segunda, lograrlo con un mínimo de consecuencias desfavorables. Los que postulan la administración libre de trabas, piensan en lo primero; piensan en lo segundo los que aceptan la administración con las trabas y las limitaciones que son necesarias si al mismo tiempo que se logran los propósitos principales, se han de preservar determinados principios o salvarse determinados requisitos indispensables.

El representante Colberg, en la primera parte de su ponencia sobre la función presupuestaria, confunde ambos conceptos cuando después de decir que a la finalidad de lograr la justicia social en Puerto Rico deben estar subordinadas cualesquiera otras consideraciones al momento de tomar decisiones relativas al presupuesto, añade: "Esto es la clave de la eficiencia, que no consiste en gastar menos, y ni siquiera en hacer más con menos, sino en hacer las cosas que haya que hacer, no importa el costo —siempre, claro está, que podamos afrontarlo— para lograr el objetivo máximo de la justicia social".

Es ésta una teoría novel que no la aceptará ningún cuerpo de accionistas, sean éstos los dueños de un negocio, o sean los dueños de un mandato político. La verdadera eficiencia estriba en lograr en Puerto Rico el más alto grado de justicia social al menor costo, favoreciendo al mayor número de puertorriqueños y con un mínimo de consecuencias desagradables. Lo del costo tiene una importancia extraordinaria en nuestro caso, porque es tanto lo que hay que hacer y relativamente tan pocos los recursos con que se cuenta; y el allegar recursos adicionales mediante la imposición de contribuciones tiene un punto de rendimiento menguante en cuanto al propósito general en sí de lograr justicia social.

Acepto sin reservas que la dirección de los organismos gubernamentales está en manos de hombres capaces, inteligentes, íntegros y bien intencionados. La selección de esos hombres responde a un proceso cuidadoso y elaborado, que en su etapa crítica —cuando el Gober-

nador anuncia su selección y la somete al cuerpo legislativo— se desarrolla ante los ojos de todo el mundo. Pero, ¿quiere decir esto que por ello no se han de establecer los necesarios controles que aseguren que habrá concierto entre todos ellos; que la dirección que impartan a sus programas es la indicada; que se atenderán dentro de normas generales y con adecuada ecuanimidad los intereses de otros participantes en la función pública (ej.: los empleados)? ¿No es acaso el Gobernador un hombre capaz, inteligente, íntegro, seleccionado mediante un proceso mucho más riguroso? Y sin embargo, nuestro sistema constitucional, al mismo tiempo que le exige una brutal responsabilidad, le impone serias limitaciones. Y esto es así porque al pensamiento de los que elaboraron el sistema de gobierno que hemos adoptado le repugnaba el conferir poder ilimitado a un solo hombre. Y esto fue así como principio básico, sin referencia a ninguna persona en particular.

La teoría de las limitaciones y contrapesos, si ha de ser efectiva, tiene que diluirse a lo largo y lo ancho de toda la estructura gubernamental. Y en lo tocante a los directores de departamentos y agencias ejecutivas, la existencia de controles responde a ese principio y además a la necesidad de proveer al Gobernador, como responsable singularmente de todo lo que se haga en la rama ejecutiva, los medios de tener en sus manos las riendas de una operación exageradamente compleja. El propio representante Colberg describió muy bien esta "arboladura administrativa" que cumple en conjunto 22 funciones básicas, subdivididas en 124 actividades mayores y en más de 450 programas.

Administrar significa planificar, organizar, desarrollar el cuerpo de empleados, dirigir, coordinar, usar adecuadamente los recursos fiscales y rendir cuentas. Todas estas actividades plantean retos a la imaginación, a la habilidad administrativa. Enfrentarse a ellos con reclamos de eliminación de controles no es la solución. Hay que reconocer esos controles, medir las dimensiones de la autoridad, y superar los obstáculos. Para esto se han desarrollado principios y procedimientos como los son: la planificación, la teoría organizativa, la administración de personal y la administración fiscal.

Pasemos ahora a examinar las dos funciones en cuestión, esta vez ubicándolas dentro del verdadero marco que debe rodearlas, y que he tratado de definir en los párrafos precedentes.

Presupuesto

Severo Colberg apuntó atinadamente las dos cosas básicas en relación con la misión del Negociado del Presupuesto. nUa es su exce-

lente definición del concepto *presupuesto* como unos propósitos humanos. La otra es que las funciones del Negociado tienen ambas tonalidades, la de asesoramiento y la de control. De asesoramiento en la formulación del Presupuesto Modelo, y de control cuando supervisa la ejecución del presupuesto (aunque poniendo cuidado en que la *ejecución* tenga el significado correcto y no el que nos sugiere el paredón de Castro). Y convengo con él en que hay que velar que la función de control no se convierta en un impedimento. No le acompaño, sin embargo, cuando al proponer un estudio para evitar que sea un impedimento, propone que se determine cuáles funciones podrían "devolverse" a los ejecutivos. No se puede devolver a los jefes de agencia lo que en el inicio de ellos no han tenido. Toda la gama de controles del Negociado han residido siempre en otras esferas: primero, en la Legislatura, en la época de los gobernadores designados, cuando el poder político completo tenía su asiento en dicho cuerpo legislador; y luego, en el Gobernador, desde que es un funcionario electo y asumió el liderato político. Lo que el examen propuesto debe buscar es cuáles controles centrales no son estrictamente necesarios para salvaguardar la responsabilidad del Gobernador, y deben trasladarse, mediante delegación, a los jefes de las agencias.

He dicho antes que este sería un examen más con ese propósito, porque a lo largo de los 23 años de existencia del Negociado son varios los que se han hecho, y algunos controles se han modificado y hasta eliminado. Conviene, por tanto, enfocar el propósito de esos controles.

Anualmente, durante el período legislativo los jefes de las agencias gubernamentales tienen que explicar detalladamente las propuestas programáticas de su incumbencia, según han sido balanceadas en términos de extensión e intensidad en el Presupuesto Modelo del Gobernador. Mediante voluminosos informes escritos en ínfimo detalle, y testimonios orales ante las Comisiones de Hacienda de ambos cuerpos, cada jefe de agencia señala las múltiples actividades y programas que propone el año fiscal siguiente, expresados todos en términos de costos y asignaciones de fondos para sufragarlos.

Tomando en conjunto este esfuerzo que realizan individualmente, resulta ser la defensa que hace la Rama Ejecutiva del documento fiscal que la Constitución exige del Gobernador. En él se refleja la responsabilidad del Primer Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa, en un sentido, y ante el pueblo en general, en otro. En la medida en que se aprueben las propuestas del Gobernador —y la realidad ha sido que se aprueban muy sustancialmente— representan un compromiso importante de lograr determinados propósitos.

Una realidad inescapable es que este proceso comienza a concretarse desde agosto del año anterior, o sea, cerca de dos años antes de que concluya el año fiscal en que se ha de cumplir ese compromiso. Una vez comenzado el año fiscal, once meses después de iniciado el proceso, la situación presenta nuevas modalidades de enfoque y distintas necesidades, lo que se va advirtiendo a lo largo de los doce meses del año fiscal. Si esto no ocurriera, si los propósitos para los cuales se asignaron los fondos —tantos empleos nuevos, tanto equipo, material, etc.— el control del Negociado sería innecesario y sólo bastaría con el control del Departamento de Hacienda que tiene que velar que cada gasto esté respaldado por una sanción legislativa. Pero esto no es así, y además por reconocerse así, la Asamblea Legislativa no pormemoriza sus aprobaciones sino que con raras excepciones aprueba los fondos para cada agencia en partidas globales.

Si recordamos en este punto que el proceso de legislar envuelve tanto a la Legislatura como al Gobernador (y en lo del presupuesto la participación de este último es importantísima por lo del veto por partidas), es forzoso concluir que ambos —Legislatura y Gobernador— tienen interés especial en que se cumplan al pie de la letra los compromisos detallados, porque en ambos y sólo en ambos reside la responsabilidad política.

Cualquier examen que tienda a diluir la responsabilidad por que se cumplan los compromisos políticos en todos sus detalles, tiene que hacerse cargo de que en esto el interés es tanto de la Legislatura como del Gobernador. Muy especialmente si consideramos la realidad de que esos compromisos están englobados en cuantiosas asignaciones generales y la justificación detallada está contenida en los voluminosos informes a que aludí antes pero que no tienen la fuerza de la sanción legal.

Los cambios de dirección, de énfasis, de prioridad, según los aconsejen las condiciones prevalecientes a lo largo del año fiscal, deben ser el marco de referencia de cualquier intento de alterar el orden actual. Un ejemplo muy significativo sería el siguiente: a una agencia en particular se le autorizan fondos para su funcionamiento distribuidos en 70% para los gastos recurrentes de personal; y 30% para los gastos no recurrentes de equipo, materiales, servicios, etc. Un propósito de los actuales controles es velar por que esa distribución no se altere significativamente; porque en la medida que se altere para aumentar los gastos recurrentes, se estarán comprometiendo sin la aprobación previa del Gobernador y de la Legislatura los recursos supuestamente no comprometidos de años futuros. Y en esa medida se estaría rindiendo el poder político, el de decidir los énfasis, y las

direcciones, y las prioridades, y esa rendición es inaceptable a la vista de nuestro ordenamiento constitucional.

Repito que apoyo la propuesta de que se reexaminen esos controles; pero que no sea meramente sobre la base de que se escuchan quejas, o sobre la premisa de que los funcionarios gubernamentales son capaces e íntegros. A mi juicio, son éstos, criterios superficiales que si se dejaran predominar podrían infligir grave daño al sistema de distribución de la responsabilidad pública, y dudo que lleguen a tener los resultados que a primera vista prometen.

Prefiero un enfoque más hondo de este asunto, que pueda asegurar que, a la vez que se facilite la acción gubernamental al nivel de las agencias, se proteja la integridad de nuestro ordenamiento de la responsabilidad política.

Cierro este capítulo sobre el presupuesto recordando una anécdota que se atribuye a don Luis Muñoz Marín en sus años de Gobernador. Alguien se le acercó para hablarle de las quejas que se oían contra el Director de Presupuesto. Don Luis ripostó que él empezaría a preocuparse cuando le dijeran que todo el mundo estaba contento con dicho funcionario. En lo que haya de verídico en este cuento, hay que interpretar que don Luis no estaba despachando livianamente una cuestión seria e importante, sino que quería subrayar el carácter especial de ese cargo. Uno de los aspectos sorprendentes de la gestión de don Luis como Gobernador fue que, mientras todo el mundo le reconoce sus extraordinarias dotes de político y estadista, no ha sido él ni por formación ni afición muy dado a los ajetreos de la brega administrativa, y sin embargo, su instinto le permitía entender con mayor precisión de la que ordinariamente podía atribuírsele, los postulados y los principios de la ciencia administrativa. Esa contestación que dio en el incidente del cuento, comprime en su contenido sugestivo toda la teoría que yo he tratado de esbozar en todos estos párrafos.

Personal

El tratamiento de este tópico no me resulta tan fácil, aunque parezca paradójico confesarlo, por estar envuelta mi propia responsabilidad. No quisiera proyectar la idea de que mi intento es producto de la racionalización o una defensa de mis propias actuaciones. Me libera de tales escrúpulos la convicción que tengo de la virtualidad de nuestro actual sistema, sin rechazar desde luego; cualquier intento que produzca el resultado de hacerlo más útil y eficaz.

Creo bien comenzar por donde comenzó el representante Colberg. El menciona las numerosas quejas que se oyen de parte de los pensio-

nados, los empleados de hospitales, los policías, los bomberos, los taquígrafos de record, los guardias penales y otros grupos de empleados. Y añade que ellos se quejan de los nombramientos, de los exámenes, de los ascensos, de los sueldos, de los traslados, de la reasignaciones.

Hasta donde llega mi conocimiento, los pensionados se quejan de que no les aumentan las pensiones; los taquígrafos de record, de que les aumentan los sueldos; y los policías, los bomberos, los empleados de hospitales y los guardias penales, de que no les aumentan los sueldos y no les rebajan el horario de trabajo. Es posible que los policías también expresen desagrado porque yo me opuse a un proyecto que la Legislatura aprobó, pero que el Gobernador vedó, y que les hubiera concedido el privilegio que no gozan los demás de poderse jubilar al cumplir veinticinco años de servicio sin referencia a la edad.

Aparte de las quejas que puedan tener estos grupos por los otros extremos que menciona el representante Colberg, las cuales yo desconozco (los policías no podrían, por ejemplo, quejarse de la Oficina de Personal por los exámenes, ascensos, traslados, etc., porque ellos no caen bajo la jurisdicción de dicha oficina), todas las quejas tienen un punto común de referencia: que satisfacerlas requiera cuantiosas asignaciones de fondos. Aunque es el Director de Personal el funcionario con facultad para fijar sueldos, esa facultad está supeditada al poder, que no tiene el Director, de asignar fondos. Lo mismo es cierto en cuanto a la rebaja del horario.

Por esta razón, me ha extrañado sobremanera que el señor Colberg concluya que la explicación de esas quejas, no la justificación, reside en que el sistema de méritos en Puerto Rico se administra en forma centralizada y con un apego supersticioso por la rigidez y la inflexibilidad.

Yo acepto que se examine el funcionamiento de la Oficina de Personal para ver si en su aplicación predomina esa clase de orientación que él señala. Y si existe esa orientación, y no es la que mejor propicie el desarrollo de los programas, que se cambie como tenga que cambiarse; pero no acierto a entender la relación entre unas quejas que no se satisfacen porque no se asignan los fondos, con la centralización, y la alegada rigidez o inflexibilidad del sistema de méritos actual.

Postula el señor Colberg la descentralización sobre la base de delegar la administración del sistema de méritos en los jefes de los organismos de Gobierno, en forma autónoma. Para ello vuelve a utilizar la premisa de la capacidad e integridad de los ejecutivos gubernamentales, que yo no cuestiono y que no es la base del estableci-

miento de los controles administrativos. Dice él que dichos funcionarios tienen interés en reclutar la mejor gente y que ninguno nombraría a base de consideraciones meramente partidistas. Y al decir esto, vuelve a olvidarse de la responsabilidad ejecutiva del gobernador y de la responsabilidad política que comparte con la Legislatura y de la teoría de limitaciones y contrapesos. Esa teoría que impone al gobernador, que tiene el mismo interés de los jefes de departamentos, la traba de que sus nombramientos tienen que ser confirmados por la Legislatura. Y se olvida del desconcierto en que caería la administración pública con una multiplicidad de sistemas de personal con normas distintas, sueldos distintos y distintas condiciones de trabajo.

Ese desconcierto existe ahora mismo en que hay más de 20 sistemas autónomos de administración de personal que comprenden un número de empleados mayor que el total de los que caen bajo la Oficina de Personal: los maestros, la policía, el personal de la Legislatura, la judicatura, el centro médico y las corporaciones públicas como fuentes fluviales, acueductos, comunicaciones, etc. Todos estos sistemas presentan una gran variedad de normas, especialmente en cuanto a sueldos y condiciones de trabajo e incentivos.

El señor Colberg presenta la teoría de renovación del sistema de personal, aduciendo argumentos interesantes sobre la naturaleza del servicio público, la diversidad de la realidad humana y le imputa al sistema de méritos actual, serios defectos de rigidez con resultados conducentes a la mediocridad. En mi interés de introducir un elemento moderador a los señalamientos de estos defectos, haré un esfuerzo por definir la esencia del sistema de méritos.

Los objetivos del sistema son: (a) que las oportunidades de empleo en el gobierno se abran a todos los que interesen y posean determinadas condiciones mínimas; (b) que la selección sea a base de méritos que se demuestren en pruebas de oposición; (c) que haya protección contra separaciones por razones ajenas a los méritos de los empleados. Abrir los empleos públicos al mayor número de aspirantes que se pueda lograr conduce más al logro de la excelencia que la selección limitada al número pequeño de los que tienen avenidas de acceso a las fuentes de empleo. No importa que la motivación sea buena y que se atienda a los méritos. Las pruebas no tienen que ser escritas por necesidad; se usan además pruebas físicas, orales, evaluación de estudios y experiencia y combinaciones de ellas. También, el sistema es superior en términos de excelencia a la selección subjetiva. Y por encima de todo, el sistema contribuye a crear una mejor disposición en los empleados hacia el servicio público cuando saben que su progreso depende de sus propios merecimientos.

Una norma importante que aplicamos en la práctica es que los requisitos, el orden de ascenso y la naturaleza de las pruebas se elaboran en consulta con los departamentos y agencias, a los que se les reconoce un peso considerable en esas determinaciones.

He escuchado en varias ocasiones la opinión de que el sistema conduce a la mediocridad, pero tengo que confesar que me ha sido difícil captar la esencia de esta impugnación. Creo percibir destellos de claridad en la forma en que ahora lo plantea el señor Colberg. Dice él que el candidato excepcional se queda a veces fuera; que la inteligencia no se reparte como el ingreso nacional, a tanto *per cápita*; y que hay personas que aprenden solos, otros con maestros y otros que no aprenden ni solos ni con maestros. Termina proponiendo un sistema con tres canales de entrada al servicio público, uno para cada tipo.

No alcanzo a comprender cómo puede quedarse fuera un candidato excepcional dentro de un sistema que postula amplitud de oportunidad, que no sea por razón del sueldo. La única barrera que el sistema antepone, tanto en la aceptación de solicitudes como en la evaluación de candidatos, es en lo mínimo, no en lo máximo de las capacidades. Y en esto se aplican principios y métodos generalmente aceptados: fijación de requisitos mínimos de preparación y experiencia. La preparación académica formal se acepta generalmente como índice de capacidad *prima facie*. La experiencia lo es también. Pero la función de ambas es meramente selectiva en primera instancia; el sistema exige que los que poseen la capacidad *prima facie* lo demuestren en competencia unos con otros. Si las pruebas están bien elaboradas, el resultado general tiene que ser una ordenación de la excelencia relativa con el margen de error que debe atribuirse siempre a cualquier intento de predecir comportamiento futuro a base de instrumentos de medición. Este margen de error se corrige bastante con el método de selección —uno de cinco que se consideran para cada vacante—; con el período probatorio que se exige de los nuevos empleados, y con el adiestramiento específico que debe proveerse siempre.

Sugiere el señor Colberg que tiene que haber distintos modos de bregar con los distintos grupos de la realidad humana, con un canal de ingreso para los que aprenden solos, otro para los que aprenden con maestros y parece que no calculó bien, pues hasta propone un canal para los que no aprenden ni solos ni con maestros.

Yo prefiero el sistema que abre un solo canal a todos los que aspiran, para que mediante evaluación objetiva demuestren lo que valen. Cualquier fórmula de apreciación subjetiva lleva en sí el defecto de que puede colarse inconscientemente el prejuicio y la predilección. La propuesta del señor Colberg supone una evaluación subjetiva a base

de categorizar a los aspirantes a base de la forma en que lograron sus conocimientos. Y debo añadir que el recurso matemático que promedia el ingreso nacional no se utiliza en nuestro sistema: aquí determinamos quién en aptitudes es más rico que el otro y quién más pobre que el otro, a base de contarle los pesos y centavos de aptitud que demuestra poseer, independientemente si el caudal le vino por herencia, por estudios académicos o por esfuerzo propio. Lo importante es demostrarlo, no meramente aparentarlo como puede suceder en los juicios subjetivos que propone el ponente.

Lo que no debe esconderse ni ignorarse es que desafortunadamente en Puerto Rico los "ricos" de nuestro propósito no están mirando hacia el servicio público, y se orientan hacia donde pueden lograr en la medida que sea el otro tipo de riqueza, descontando naturalmente las escasas excepciones que siempre confirman toda regla.

Según dije al principio, mi condición de responsable del sistema me impone trabas para su defensa ante las impugnaciones razonadas y sobre todo bien intencionadas del representante Colberg. Sólo espero que él, en su carácter de legislador y con el sello de versado en las cosas de la administración pública, inicie el examen para yo ayudar a encontrar la verdad. Cierro señalando que un autor que cree en el sistema de méritos como lo tenemos en Puerto Rico, le aplicó las palabras del gran estadista Churchill sobre el sistema democrático, con la siguiente paráfrasis: "El sistema de méritos es el peor de los sistemas hasta que nos topamos con las alternativas".