

## EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN PUERTO RICO: MITO O REALIDAD

Mario Negrón Portilla, Ph. D.\*

### Introducción

Uno de los temas más controversiales así como más estudiados en la disciplina de la administración pública lo es sin lugar a dudas el asunto del cambio. El mismo ha sido abordado desde diversos ángulos y en diversos escenarios. Por ejemplo Fred Riggs,<sup>1</sup> Ralph Braibanti<sup>2</sup> y Ferrel Heady<sup>3</sup> entre otros, han estudiado el cambio-incluyendo sus posibilidades y costos- desde una perspectiva societal, prestando especial atención a los países en desarrollo. Mientras tanto Vincent Ostrom<sup>4</sup>, Frederick Mosher<sup>5</sup> y George Frederickson<sup>6</sup> se han preocupado por entender y explicar la relación entre el cambio, la administración pública y la democracia. Por otro lado, Donald Warwick en su libro *A Theory of Public Bureaucracy*<sup>7</sup> ha intentado explicar el proceso, las posibilidades y la permanencia del cambio en las organizaciones burocráticas. De igual manera Pressman y Wildavsky<sup>8</sup> nos han llamado la atención sobre lo complejo y difícil que es el proceso de la implementación del cambio. Finalmente Naomi Lynn y Richard Vaden<sup>9</sup> han estudiado las percepciones que tienen sobre el cambio los individuos en las organizaciones públicas.

Precisamente, el objetivo de este artículo es el de discutir el cambio

---

\*Mario Negrón Portillo-Catedrático Auxiliar, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

<sup>1</sup>Fred Riggs, "Administration in Developing Countries", 1964.

<sup>2</sup>Ralph Braibanti, "Administrative Reform in the Context of Political Growth". En Riggs, *Frontiers of Development Administration*, 1970.

<sup>3</sup>Ferrel Heady, "Public Administration a Comparative Perspective".

<sup>4</sup>Vincent Ostrom, "The Intellectual Crisis in American Public Administration" (1974).

<sup>5</sup>Frederick Mosher, "Democracy and the Public Service", 1968.

<sup>6</sup>George Frederickson, "Towards a New Public Administration", en Shafritz y Hyde, *Classics of Public Administration* (1978).

<sup>7</sup>Donald P. Warwick, "A Theory of Public Bureaucracy" 1978.

<sup>8</sup>Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, "Implementation", 1974.

<sup>9</sup>Naomy Lynn y Richard Vaden, "Bureaucratic Response to Civil Service Reform", PAR, (julio-agosto, 1979), págs. 333-342.

ocurrido (si alguno) en la administración pública en Puerto Rico entre los años 1981 y 1986 a la luz de las percepciones y datos ofrecidos por dos grupos de empleados públicos.

### La razón y la muestra

Como la gran mayoría de ustedes recordarán, el Partido Popular Democrático hizo del cambio su "issue" de campaña en la última contienda electoral (1984). El estribillo "esto tiene que cambiar" superó como frase de mercadeo político a la confusa frase "en eso estamos y a eso vamos" que acuñara la oposición.

Posteriormente luego de llegar el PPD al poder en enero de 1985 el cambio pareció haberse logrado. Los proyectos de la cultura y del olimpismo acapararon la atención del país durante los primeros días de la nueva administración. En el caso de las agencias públicas (y a pesar de los inamovibles) también se produjo un cambio, específicamente en lo que respecta a las personas que estarían a cargo de dirigir las mismas.

La pregunta obligada es ¿hasta dónde el cambio en el servicio público abarcó otras esferas o si tan sólo se limitó a las sustitución de unos ejecutivos por otros?

A tales efectos decidimos administrar un cuestionario a un grupo de empleados públicos y comparar los resultados con los arrojados por una encuesta similar que hicieramos en 1981. Ambos grupos de empleados (los entrevistados en 1981 y los entrevistados en 1986) compartían dos características en común. Primero, entre los mismos había empleados con todo tipo de nombramientos (ver Tabla I) y de todo tipo de instrumentalidades públicas (ver Tabla II). Segundo, todos los empleados entrevistados eran al momento de la encuesta estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Este último detalle fue lo que determinó el tamaño de la muestra (151 en 1981 y 109 en 1986) ya que el criterio básico de selección fue la disponibilidad.

**TABLA I**

#### Tipos de nombramientos

Categoría	1981(%)	1986 (%)
Confianza	7.9	7.5
Regular	63.6	57.0
Contrato	8.6	11.2
Transitorio	19.9	24.3
	100.00	100.0

TABLA II  
Tipo de Agencia

Categoría	1981(%)	1986(%)
No contestó	0.7	1.8
Estatat	59.6	51.4
Corporación	26.5	27.5
Municipal	13.2	19.3
	100.0	100.0

La información recogida mediante el cuestionario y utilizada para analizar el cambio, consiste de tres tópicos relacionados: Profesionalismo, Valores y Funciones. Si bien es cierto que cualquiera de estos esquemas puede servir como foco de comparación y mecanismo de explicación, la realidad es que juntos nos proveen un cuadro mucho más amplio.

#### Profesionalismo y Eficiencia:

El término profesionalismo puede ser definido como el vehículo que permite a las organizaciones públicas trabajar eficientemente con la formulación de política pública así como con la coordinación y mejoramiento de la maquinaria gubernamental.<sup>10</sup>

Como es de conocimiento público, la burocracia puertorriqueña fue transformada durante las décadas del cuarenta y cincuenta en una institución altamente profesional. La creación de esto se debió entre otras cosas a las sólidas victorias políticas de Luis Muñoz Marín, lo cual paradójicamente hacía la administración pública menos dependiente del patronazgo político y más clara en lo que respecta a sus objetivos.

A la luz de este esquema el profesionalismo y la eficiencia se expresaron en términos de valores tales como: educación, competencia, peritaje y mérito. Valores que Buchanan y Millstone han vinculado al concepto de "Racionalidad Administrativa".<sup>11</sup>

Veamos que nos dicen los cuestionarios sobre este particular. Lo primero que podemos notar es que en 1986 el número de empleados que ocupan posiciones no regulares (contrato, temporeros y confianza) es más alto que en 1981. Estas son las plazas que por lo general se llenan sin competencia (mérito) y que como bien se desprende de la próxima tabla, un por ciento

<sup>10</sup>Leonard D. White, "Introduction to the Study of Public Administration", pág. 344.

<sup>11</sup>Bruce Buchanan y Jeff Millstone, "Public Organizations a Value-Conflict View", Mimeo, pág. 1.

mayor de nuestra muestra de 1986 que de la de 1981, entiende que los que ocupan parte de las mismas (en este caso los empleados de confianza) no están profesionalmente capacitados para ocuparlas.

TABLA IV

**Están profesionalmente cualificados  
los empleados de confianza en su agencia**

<b>Categoría</b>	<b>1981 (%)</b>	<b>1986 (%)</b>
No contestó	3.3	4.7
Sí	29.8	18.3
No	55.0	64.2
No sabe	11.9	12.8
	100.0	100.0

A su vez estos números guardan una estrecha relación con las respuestas dadas por los empleados a la pregunta de quién es la persona que más respeto profesional les inspira en su agencia (ver Tabla IV).

TABLA V

**¿Quién le inspira mayor respeto profesional  
en su agencia?**

<b>Categoría</b>	<b>1981 (%)</b>	<b>1986 (%)</b>
No contestó	3.3	2.8
Jefe Agencia	26.5	29.4
Ayudante Jefe	2.6	5.5
Jefe División	22.5	11.0
Director Personal	4.6	2.8
Rep. Asoc/Unión	1.3	.9
Compañero de trabajo	22.5	27.5
Otro	7.9	8.3
Nadie	8.6	11.9
	100.0	100.0

Las respuestas anteriores evidencian claramente un serio problema en lo que a profesionalismo y cambio se refiere. En otras palabras, para nuestros encuestados los administradores agenciales de 1986-y recordemos que la mayoría de ellos llegaron con el cambio de administración en 1985-están tan poco cualificados y disfrutaban de tan poco respeto profesional como sus pares de 1981.

Por otro lado, las respuestas recogen dos aspectos que merecen comentarse. Primero, el hecho de que un por ciento tan alto señala (en ambos años) a un compañero de trabajo como la persona que más respecto profesional les inspira implica que hay circunstancias que trascienden los cambios de administración. Segundo, el hecho de que un 8.6% en 1981 y casi 12% en 1986 escojan la opción *nadie* para contestar a la pregunta nos da una buena idea del "estado del arte" en Puerto Rico.

### Valores atendidos

Un segundo esquema que podemos utilizar para explicar los resultados de los cuestionarios es el de Valores Atendidos. Como bien han señalado Bruce Buchanan y Jeff Millstone:

"El que los valores son parte esencial de la administración pública es una noción que ha ganado popularidad y credibilidad en los últimos años. Desde esta perspectiva los administradores públicos se han envuelto tanto en el ajuste como en la promoción de valores institucionales."<sup>12</sup>

Para efectos de esta ponencia se utiliza una versión modificada del modelo propuesto por Buchanan y Millstone. Esto quiere decir que en el caso de Puerto Rico existen tres valores que dan forma y dirección a las acciones gubernamentales. Estos son: La Racionalidad Administrativa, La Responsabilidad Pública y el Adelanto Político.

En primer caso-Racionalidad Administrativa-el planteamiento es el siguiente: Las organizaciones públicas se crean para alcanzar unos objetivos. Para lograr los mismos las agencias se supone que actúen lo más eficientemente posible.

Mientras tanto el segundo-Responsabilidad Pública-se utiliza para referirnos al rol de la burocracia pública en el bienestar de la sociedad puertorriqueña. Puerto Rico, como cualquier otra sociedad en desarrollo, depende inmensamente del gobierno para que provea unos servicios: electricidad, agua, educación, comunicación, etc.

El último de los valores identificados es el que podemos llamar adelanto político. Mi argumento es que debido a las circunstancias políticas particulares de Puerto Rico, el partido en el poder viene casi obligado a utilizar la maquinaria burocrática para abonar a su causa. El trabajo que se realiza para alcanzar los objetivos políticos incluye el tratar de aumentar la fuerza electoral del partido mediante el patronazgo así como desarrollar una

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

política consonante con los mismos.

Veamos con cuál de estos valores se cumple (o con cuáles, de ser ese el caso) según nuestros empleados encuestados.

Lo primero que encontramos es que ambos grupos describen su ambiente de trabajo como uno donde es frecuente:

	1981(%)	1986 (%)
1. El Papeleo	87.4	88.1
2. El Pasarle el muerto a otro	55.0	63.3
3. El miedo de ejercer discreción	47.0	47.7
4. El miedo a tomar decisiones	56.3	65.1

Obviamente no estamos hablando ni de eficiencia ni de racionalidad administrativa.

Por otro lado, la pregunta #16 del cuestionario le pedía a los empleados su opinión sobre si las decisiones en las agencias públicas se deben tomar para beneficiar al pueblo aunque se perjudique el partido en el poder. Inmediatamente después le pedimos que nos dijeran a quién beneficiaban las decisiones que se tomaban. Los resultados aparecen a continuación:

**TABLA VI**

**¿Las decisiones se deben tomar para beneficiar  
al pueblo aunque se perjudique el  
partido en el poder?**

Categoría	1981 (%)	1986 (%)
Sí	95.4	93.6
No	1.3	3.7
No sabe	3.3	2.7
	100.0	100.0

TABLA VII

¿A quién benefician las decisiones?

Categoría	1981 (%)	1986 (%)
No contestó	3.3	.9
Al pueblo	12.6	11.0
Al partido	75.5	84.4
No sabe	8.6	3.7
	100.0	100.0

Como bien se desprende de ambas tablas, hay consenso entre los entrevistados de que las decisiones deben tomarse para beneficiar al pueblo pero que no obstante se toman para beneficiar al partido. Este dato-el cual refleja el adelanto político-se repite como hemos visto a pesar del cambio en administración y el mismo tiene como colorario el discrimen político. (Ver tabla VIII).

TABLA VIII

¿Existe el discrimen político en su agencia?

Categoría	1981 (%)	1986 (%)
No contestó		2.8
Sí	57.6	71.8
No	31.1	17.4
No sabe	11.3	8.2
	100.0	100.0

Es interesante notar que en este caso en particular el poco cambio registrado ha sido negativo. En otras palabras, según la muestra, bajo la nueva administración el problema ha empeorado.

Otro asunto que denota la poca atención prestada a la racionalidad administrativa es lo relativo al adiestramiento. A pesar de ser reconocido como una herramienta útil para alcanzar la eficiencia organizacional, el adiestramiento en el servicio público no ha recibido la importancia que merece. En 1981 casi 20% de los entrevistados señalaron no haber recibido adiestramiento alguno durante los dos años anteriores a la encuesta. Este porcentaje aumentó a casi 39 en 1986. El cuadro se completa cuando a lo anterior le añadimos el hecho que 38% y 47.7% de los entrevistados (en 1981 y 1986 respectivamente) señalaron no tener una idea clara de los procedimientos y reglas administrativas de sus agencias.

Por otro lado el gobierno de Puerto Rico cumple con su responsabilidad

pública (a la vez que adelanta sus intereses políticos) empleando consistentemente entre un 25 y un 30% de la fuerza laboral. Independientemente de que sea el PNP o el PPD el que administre el aparato público, la realidad es que el gobierno es un "refugio" para muchos que no consiguen ningún otro empleo. (Ver Tabla IX).

**TABLA IX**  
**Razones para ingresar en el**  
**servicio público**

Categoría	1981 (%)	1986 (%)
Prestigio	0.7	2.8
Salario	3.3	7.3
Seguridad empleo	23.2	19.3
Deseo de servir	27.2	19.3
Deseo ayudar		
partido	2.0	2.8
Unico empleo que		
consiguió	35.8	24.8
Otra	7.9	16.5
	100.0	100.0

En resumen podemos señalar que en la administración pública de Puerto Rico lejos de alcanzarse un balance entre los tres valores que reclaman su atención, se ha generado una situación donde uno de ellos (el adelantado político) ha pasado a ocupar una posición de primacía. Y desgraciadamente como demuestran los datos y las percepciones de nuestros entrevistados, en los últimos cinco años el cambio sobre el particular ha sido muy poco y el que ha habido ha sido negativo.

Precisamente, este tipo de circunstancias es lo que lleva a nuestros entrevistados a señalar abrumadoramente que de surgir la oportunidad abandonarían el servicio público y se irían a trabajar a la empresa privada (Ver Tabla X).



TABLA X

¿De tener la oportunidad dejaría usted el servicio público por la empresa privada?

Categoría	1981 (%)	1986 (%)
No contestó	2.6	2.7
Sí	68.2	61.5
No	14.6	16.5
No sabe	14.6	19.3
	100.0	100.0

### Funciones y Objetivos

El último esquema seleccionado para analizar las percepciones y datos ofrecidos por nuestra muestra es lo que podemos llamar "Funciones y Objetivos". La idea para esta categoría proviene del artículo de Amitai Etzioni "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion". Como bien ha notado Etzioni, "una función que toda unidad social debe cumplir es adaptarse a su ambiente".<sup>13</sup> En otras palabras, las "organizaciones tienen que adaptarse al ambiente en el cual funcionan".<sup>14</sup>

¿Cuál es el ambiente en el cual funcionan las organizaciones públicas en Puerto Rico? Como es de conocimiento general, nuestra burocracia pública se enfrenta a un ambiente de constante cambio político y de dificultades económicas. Ambas variables han tenido su efecto en el servicio público. En el caso del cambio político la adaptación prescrita por Etzioni (tanto bajo el PNP como bajo el PPD) ha consistido en llenar las plazas disponibles (o crear las plazas) con militantes y/o simpatizantes del partido. Como señaláramos antes, en un medio ambiente de rápido cambio político, aquél que controle la burocracia pública la utilizará para tratar de aumentar su respaldo electoral. Por otro lado nuestra administración pública también se ha adaptado a las circunstancias económicas del país. Durante los últimos años (bajo el PNP y el PPD por igual) el gobierno ha aumentado el tamaño de su fuerza laboral mediante el uso de contratos y nombramientos transitorios. Este mecanismo, el cual facilita el reclutamiento, no sólo reduce la tasa de desempleo (o evita que aumente) cumpliendo así el gobierno con su responsabilidad pública, sino que a la vez corre mano a mano con la función de adelantar las

<sup>13</sup> Amitai Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion, en Shafritz y Whitbeck, *Classics of Organization Theory*, pág. 138.

<sup>14</sup> *Ibid*, págs. 139.

consideraciones políticas.

Para poner los señalamientos anteriores en perspectiva me parece necesario enfatizar nuevamente la primacía del adelanto político como valor operacional de nuestra administración pública.

### **Conclusión: ¿Del cambio qué?**

El objetivo de este trabajo era analizar la magnitud del cambio ocurrido en nuestra administración pública durante el periodo de 1981-1986. Para este propósito comparamos las respuestas dadas por un grupo de empleados públicos a un cuestionario que les fuera suministrado. Como tal, las mismas reflejan una interesante combinación de hechos y percepciones.

En general, podemos decir lo siguiente. Primero, que nuestras organizaciones públicas son ejemplo de instituciones donde en términos generales el profesionalismo y la eficiencia han sido sustituidos por consideraciones de responsabilidad pública y adelanto político. Segundo, que el cambio de partido político no ha tenido el impacto que se esperaba y la mayoría de las dificultades presentes bajo la administración del PNP todavía están presentes. Y tercero, que el único cambio significativo registrado es el cómo votaron los entrevistados. En las elecciones de 1980 la mayoría de estos lo hizo por el PNP, mientras que en el 1984 la mayoría lo hizo por el PPD. No obstante, cabe preguntarnos si este cambio no es sino un patrón que ha venido desarrollándose en Puerto Rico durante los últimos años. En otras palabras, que la mayoría de los empleados públicos ha votado igual que la mayoría de los electores del país.

Para concluir, quisiéramos decir lo siguiente: Si los resultados del cuestionario son representativos entonces el estribillo "Esto tiene que cambiar" todavía tiene vigencia. Y es que, mientras la realidad dentro de la cual opera nuestra administración pública no cambie, no podemos esperar de la última algo distinto. Pero esto es tema para otro artículo.