

LA DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA INEFICIENCIA DEL GOBIERNO

Saúl J. Pratts Ponce de León

RESUMEN

El trabajo presenta la compleja problemática de la ineficiencia gubernamental. Se discuten aspectos relacionados con la ausencia de una estrategia coherente para descentralizar la estructura centralizada y presenta la trayectoria y limitaciones de la municipalización. También, se propone una perspectiva de descentralización vinculada al desarrollo económico.

Palabras clave: gobierno municipal, burocracia, organización horizontal, descentralización, Puerto Rico.

SUMMARY

The article presents the complex problematic of governmental inefficiency in Puerto Rico. It discusses the aspects related to the absence of a coherent strategy in order to decentralize the centralized structure. It presents the path and limitations of the municipalization, as a perspective of decentralization linked to economic development.

Key terms: municipal government, bureaucracy, horizontal organization, decentralization, and Puerto Rico.

El diseño o forma de organizar el gobierno es determinante en la capacidad de éste para lograr resultados y ser eficiente. Más aún, la forma en que establecemos nuestra organización de gobierno es reflejo del pensamiento que tenemos sobre nuestra sociedad y el mundo.

Por las pasadas décadas, la ineficiencia del gobierno ha sido uno de los asuntos recurrentes en el debate público. Para el 1976, un estudio planteó lo siguiente:

La complejidad de la estructura administrativa y programática que surgió, el embotellamiento de los procesos burocráticos, su consecuente dilación en la prestación de los servicios y la enajenación del ciudadano promedio con respecto al sistema burocratizado y centralizado ha hecho necesario plantearse la necesidad de buscar nuevas formas de organización que posibiliten una acción gubernamental más rápida y efectiva (Oficina de Oportunidad Económica, 1976.).

Es evidente que tenemos años de atrasos en la forma de organizar el gobierno y que la cultura política centrada en el caudillismo y el partidismo ha resistido la posibilidad de realizar los cambios necesarios. Nuestro problema de ineficiencia tiene varias dimensiones: el gobierno es incapaz de producir la política pública y decisiones acorde con las expectativas y necesidades de la sociedad; la prestación de servicios es inflexible; se aumentan los gastos sin mejorar el nivel de desempeño y calidad; no tiene agilidad para introducir cambios tecnológicos y desalienta la participación ciudadana y de los empleados.

Atender la ineficiencia en su fondo no se trata de un problema del tamaño del gobierno. Este argumento se utiliza para reducir el ámbito del gobierno y privatizar. Irlanda es una isla y su población (4.2 millones) es similar a la de Puerto Rico (3.9 millones). El economista Argeo T. Quiñones ha comparado a Puerto Rico con Irlanda y encontró que en Puerto Rico el empleo público es de 316 mil empleados, el 8.04% del total de la población, y en Irlanda es de 364 mil empleados, el 8.54%. Este país disfruta de un desarrollo económico mayor y de un gobierno más eficiente que Puerto Rico. La diferencia es que en Irlanda el empleo público es el 15% del total de empleados, mientras en Puerto Rico es el 26.3%. Esto le lleva a concluir que el problema radica en la pequeñez del sector privado en Puerto Rico (Quiñones 2006). Este análisis se ha realizado con estados de los Estados Unidos, donde varios tienen porcentajes más altos que nosotros.

Reducir el número de agencias y de empleados implica reducir gastos que, por sí solos, no logran un gobierno más eficiente. Este enfoque se

desvía de la médula del problema, que radica en la total obsolescencia y colapso del modelo burocrático que prevalece en nuestra estructura de gobierno. Éste ha quedado rezagado para responder a las nuevas circunstancias de cambio acelerado, la complejidad de tareas, satisfacer nuevas demandas y funcionar con procesos ágiles y eficaces (Drucker, 1969; Ostroff, 1999).

Ante la necesidad de cambios, los estudios sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva de 1949, 1971, 1976 y 1980 se ajustaron al paradigma político y no cuestionaron la premisa de organización burocrática basada en la centralización de autoridad en la Rama Ejecutiva. Los esfuerzos se dirigieron a proponer cambios internos y consolidaciones de las estructuras organizativas. Es decir, modificaciones que permiten seguir haciendo lo mismo y de igual manera. Sin embargo, el estudio del 1985, realizado por un grupo externo al gobierno, recomendó incorporar al gobierno el diseño matricial de organización y la descentralización como estrategias para mejorar la eficiencia gubernamental. Estas ideas de cambio y transformación de contenido no fueron consideradas.

Los países del mundo moderno aceptaron, en los años sesenta, a los factores externos como clave en el diseño de organizaciones, con lo que se iniciaba el reemplazo de la visión mecanicista weberiana. Puerto Rico, por el contrario, ampliaba el nivel regional y local como instancias jerárquicas-funcionales de la burocracia del nivel central. A estas jerarquías se le integró una gran dosis de partidismo político. Es decir, que se consolidaban la toma de decisiones, los recursos y la fase operacional en el tope de la Rama Ejecutiva. Este esfuerzo le asegura a los grupos políticos el control de las operaciones del gobierno.

El otro nivel ejecutivo lo encontramos en los municipios. Éstos surgen de una naturaleza sico-social de identificación, y para facilitar la operación del nivel central. Desde sus orígenes exhiben una organización burocrática altamente centralizada en la figura del alcalde. En general, tienen poca capacidad fiscal y gerencial. Ante este cuadro de debilidades, el nivel municipal, no se había contemplado como idóneo para transferirle poderes del nivel central hasta 1991 (Córdova, 1964; Oficina del Contralor, 2004; Pratts, 1981).

Ante la inacción para reorganizar la Rama Ejecutiva y las críticas al nivel central, un grupo de alcaldes de ciudades con potencial

financiero y gerencial promovieron la municipalización como estrategia para descentralizar. Se estableció en 1987 la Comisión para la Reforma Municipal. Sus recomendaciones dieron base para la aprobación de una serie de leyes en 1991, encaminadas a una reforma municipal que, a nuestro juicio, representó un diseño inadecuado de descentralización. Los límites de la municipalización como estrategia de descentralización se evidencian en la evaluación que se realizó a seis años de su implantación (López Pumarejo, 1998).

Lo crítico de la reforma es que, además de ser un diseño inadecuado, poco después de iniciada la estrategia de municipalización, se implantó una estrategia contraria a la misma: la reorganización de la Rama Ejecutiva dirigida a privatizar servicios y programas públicos y a crear departamentos sombrillas (Aponte, 2000).

La privatización, por su naturaleza, se limita sólo a los programas que tienen un margen razonable de ganancias, ya que el fin es la ganancia y el servicio es el medio. Además, un mero cambio de administradores o la transferencia de funciones del sector público al privado garantizan mejorar los servicios y, mucho menos, garantizan una política de justicia social. Por su parte, los departamentos sombrilla son una forma tradicional para aumentar la centralización y el control gerencial, y se enfoca en aspectos estructurales que no garantizan una reducción de costos, ni un aumento en la productividad, ni mejorar la calidad del servicio (Pratts, 1994; Santana Rabell, 1997).

Las acciones tomadas no han producido la transformación del problema de centralización e ineficiencia de la Rama Ejecutiva. Por eso nos proponemos examinar lo sucedido y poner en perspectiva los posibles cursos de acción.

EL MODELO CENTRALIZADO

La vigencia del modelo burocrático de organización respondió a un contexto económico y político que permitió un nivel adecuado de eficiencia. Su premisa de que la autoridad tiene que estar centralizada, las reglas específicas y la especialización del trabajo, promovieron que la organización del gobierno, su poder y soberanía, se ejercieran desde el nivel central. En Puerto Rico, el modelo burocrático centralizado

se estableció a nivel municipal sin los recursos ni poderes necesarios para ser una institución de impacto.

En el caso de Puerto Rico bajo el régimen español, el carácter militar determinó su organización centralizada en el Ejecutivo y, a nivel municipal, con un Teniente de Gobierno. Este esquema se reproduce bajo el régimen militar estadounidense, la Ley Foraker, la Ley Jones y bajo el Estado Libre Asociado. En todas estas instancias el Ejecutivo es la figura fuerte ante el poder legislativo y unos gobiernos municipales dependientes de la Legislatura y del Gobierno Central. Este modelo está presente en las Leyes Municipales de 1919, 1928, 1960, 1980 y 1991, en las que el municipio es una criatura de la Rama Legislativa. Las funciones principales de los municipios se enmarcan en el ámbito de ofrecer servicios sencillos y tareas relacionadas con obras públicas de impacto local (Córdova, 1964; López Pumarejo, 1998).

En la década de 1940, el gobernador Rexford Tugwell fortaleció y logró institucionalizar el nivel central como el mecanismo de control de la gestión pública, principalmente en la figura del gobernador. Para él, a Puerto Rico había que tratarlo como un gran municipio. Esto debido a su extensión territorial y a la necesidad de atender de forma coherente los retos económicos y sociales (Goodsell, 1965 y Tugwell, 1958). Existe consenso de que, en el contexto de 1940, el modelo centralizado era necesario o adecuado.

El modelo centralizado en el ejecutivo, que a su vez preside el partido político, ha tenido el respaldo de la cultura partidista, ya que facilita que la administración pública se convierta en un brazo político del partido que gana las elecciones. Esta situación ha permitido que los partidos políticos, a pesar de leyes y reglamentos, controlen la administración pública para el beneficio del grupo y, por lo regular, marginando a un gran sector de empleados. Este fenómeno de nuestra cultura política le ha hecho mucho daño a nuestra administración pública, a nuestra sociedad, y sirve como resistencia al cambio para reorganizar el gobierno.

La pérdida de vigencia del modelo burocrático y la creciente insatisfacción con el mismo generó una presión y tendencia mundial hacia la descentralización. Esta tendencia se inició en los sesenta en distintos países, por causas o razones variadas. Para el Banco Mundial,

una de las causas principales fue la falta de credibilidad en el estado centralizado (Shahid Javik Barki, 1999). La falta de legitimidad y credibilidad del gobierno se plantea como su incapacidad de generar las decisiones, acciones y servicios necesarios, tornándose irrelevante.

Todo esfuerzo dirigido a cambiar la realidad del contexto de trabajo, los sistemas gerenciales, a tener procesos ágiles y resultados de calidad, han requerido una transformación del diseño y la estructura organizativa. En ese contexto, la descentralización se ha planteado como una gran esperanza para acelerar el desarrollo económico, aumentar la participación ciudadana, eliminar los procesos burocráticos ineficientes y atender los asuntos particulares con prontitud. En general, el proceso de descentralización se promueve y adopta como una posibilidad de mejorar la gobernabilidad y lograr eficiencia ante los reclamos de los ciudadanos.

Los estudios sobre la descentralización establecen que ésta no ha sido una panacea para solucionar la ineficiencia del gobierno. Un asunto crítico al momento de descentralizar es el no transformar para dejar intacta la estructura del diseño organizacional. Se ha demostrado que los procesos de descentralización que se han implantado con éxito requieren que la política de descentralización se diseñe adecuadamente, evitando reproducir el modelo burocrático en las instituciones que reciben la autoridad y los procesos. Además, el nivel regional o local tiene que contar con la capacidad fiscal y administrativa necesaria para ser eficientes.

Para G. Shabbir Cheema y D. Rondinelli (2007) la descentralización puede tomar tres formas: desconcentración, delegación o traspaso

- 1- Desconcentración- es transferir la responsabilidad administrativa del nivel central a los niveles regionales y locales. Estas oficinas operacionales reciben unos niveles de autoridad para aspectos específicos sobre la población que reside en el territorio. El nivel central mantiene el poder sobre las oficinas regionales y locales.
- 2- Delegación- el gobierno central le transfiere a organismos semi autónomos la autoridad administrativa para ejecutar funciones específicas. A diferencia de la desconcentración, el organismo no es parte de una agencia del nivel central.

- 3- Traspaso- fortalece a los gobiernos regionales o locales. Se transfiere la autoridad, responsabilidad y los recursos para que el gobierno local formule la política pública y provea los servicios. Esta fue la forma que intentaron las leyes de municipalización de 1991.

Puerto Rico no ha desarrollado una estrategia coherente para descentralizar vía la desconcentración o de delegación. Tradicionalmente, el gobierno de Puerto Rico ha utilizado la desconcentración como forma de regionalizar los servicios que ofrecen los departamentos y agencias. Esa práctica ha aumentado los niveles de jerarquía burocrática interna de las agencias. Además, ese ha sido un proceso fragmentado y aislado en el que las delimitaciones de regiones y municipios que la componen no concuerdan. Esto limita la posibilidad de realizar esfuerzos concertados que aumenten la eficiencia de los servicios. Estos niveles regionales son de gran interés para la política partidista, ya que los funcionarios que la dirigen es personal de confianza que está cercano a la ciudadanía. Por estas razones, la regionalización ha contribuido muy poco a mejorar la efectividad de la gestión pública. Por otro lado, las instancias para delegar han sido por disposición del gobierno federal, como los consorcios municipales para programas de adiestramiento, o casos aislados.

LA MUNICIPALIZACIÓN

Ante la ausencia de estrategias para descentralizar y mejorar la eficiencia surge la municipalización, como parte de una gestión para la devolución o traspaso de autoridad, responsabilidad y recursos a los gobiernos municipales. El objetivo de la reforma municipal de 1991 fue iniciar un proceso de renovación político y administrativo del gobierno municipal fundamentado en tres objetivos –transferencia de poderes, reforma administrativa y lograr autonomía fiscal. Las leyes que en su conjunto constituyeron la reforma municipal fueron:

Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991.

Establece el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales. Éste tiene la misión de recaudar, recibir y distribuir a los mu-

nicipios los fondos mediante los impuestos sobre la propiedad mueble e inmueble.

Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991. Ley de Municipios Autónomos.

Establece la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Ésta sirve de regulador y asesor. Establece los criterios para la ordenación territorial, para aspectos gerenciales y para delegar o transferir competencias del nivel central.

Ley Núm. 82 de 30 de agosto de 1991 sobre patentes municipales.

Le otorgan discreción a los municipios para aumentar los tipos máximos contributivos para el pago de patentes.

Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991 sobre las contribuciones sobre la propiedad.

Se le transfiere a los municipios el ingreso proveniente de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble y los ingresos provenientes de la contribución sobre la propiedad. Además, se permite que el municipio imponga variados tipos de contribuciones, o exonere el pago de ésta, en función del tipo de negocio o industria a que se dedique la propiedad.

Este conjunto de leyes presenta una estrategia dirigida principalmente a descentralizar la autoridad, los recursos y la responsabilidad; fortalecer los procesos de contabilidad, de recursos humanos y otros de la administración pública; desarrollar la autonomía fiscal en los municipios; diseñar y administrar los planes de ordenamiento territorial y fomentar la participación ciudadana.

Se acepta que Puerto Rico necesita de un nuevo paradigma organizativo que sea determinante para nuestro futuro económico y social. La idea de la municipalización tenía que verse como una de innovación para responder a una era del conocimiento y a los factores externos que exigen unas organizaciones flexibles, horizontales y cambiantes. Esta idea tenía que añadirle al país una transformación de perspectiva de la sociedad con una dimensión dramática de valor añadido.

Ante esas necesidades, era imprescindible lograr una visión comprensiva diseñada mediante un proceso de amplia participación. Las leyes y la ambiciosa estrategia de municipalización resultaron insuficientes para crear la innovación necesaria para superar los factores críticos. La limitación principal en su diseño es que se limitó a las necesidades y expectativas del municipio para plantearse como una reforma municipal, cuando en realidad tenía que ser parte de la reorganización de la Rama Ejecutiva.

Esa visión comprensiva le hubiese permitido enfrentarse y producir una transformación de la cultura política, la cual es contraria a la sana administración pública y a la desburocratización. Otros factores que limitaron el diseño y la implantación de la reforma fueron:

- 1- Consolidó el modelo burocrático en los municipios en vez de romper con éste. La tendencia era la de reproducir el nivel central 78 veces.
- 2- No se consideraron las diferencias entre los municipios y el diseño atendió a los 78 municipios como iguales en tamaño de población, condición socio-económica, capacidad gerencial y fiscal. Se soslayó la realidad de que la mayoría de los municipios no tienen el potencial de alcanzar una capacidad gerencial y fiscal adecuada.
- 3- Puerto Rico se caracteriza por su integración del espacio físico, en el cual se establece un continuo de municipios. Es decir, que no existen grandes distancias entre ciudades que justifiquen traspasar la autoridad a 78 municipios.
- 4- No se estipularon los cambios necesarios a nivel central y, en especial, a nivel de las regiones de las agencias y departamentos. Lo que implicó una falta de visión coherente y de estrategias para evitar la redundancia. Por tanto, se mantuvo la resistencia al cambio a nivel central y regional.
- 5- Se transfieren funciones que se realizaban ineficientemente, pero se adoptaba el mismo modelo a nivel municipal. No estaban definidas las estrategias y acciones para institucionalizar una gerencia de prevención a la corrupción, el nepotismo y la politización.

- 6- Mantuvo al municipio como un ente de la Asamblea Legislativa. Esto permitió que se realizaran enmiendas contrarias a la estrategia y a las leyes que afectaron el proceso de municipalización.
- 7- No partió de un consenso para cambiar la cultura política que prevalece.

El estudio realizado por el Dr. Héctor López Pumarejo (1998, pp. 53-79) concluye que, en términos generales, el impacto de la reforma seis años después es que “la realidad concreta de los municipios no ha mejorado significativamente durante los últimos diez años. En algunos casos, las condiciones se han deteriorado de forma alarmante.”

Sobre la dimensión de los planes de ordenación territorial concluyó que “el proceso de evaluación de la Reforma Municipal resultó frustrante. Solo cuatro municipios –Ponce, Carolina, Cabo Rojo y San Germán– tienen Planes de Ordenamiento Territorial aprobados a febrero de 1998.” A dieciséis (16) años de la reforma, en 2007 unos 24 municipios tenían aprobado el plan de ordenamiento territorial, un 31% del total.

Sobre la descentralización el estudio afirma que “perdura en el nivel central el afán por el centralismo y, a nivel municipal, perplejidad sobre posibilidades y prerrogativas de la verdadera Autonomía Municipal”.

Sobre la dimensión fiscal concluye que “la situación fiscal y financiera de los municipios en Puerto Rico, seis años después de la Reforma, no ofrece indicios de mejoramiento”.

Se aumentó la deuda pública a un ritmo de crecimiento similar al aumento que tuvo el presupuesto. El endeudamiento aumentó de \$517M en 1993 a \$1,078M en 1997, mientras el presupuesto total aumentaba de \$571M a \$1,126M para los mismos años. Esta tendencia ha continuado, ya que en 2007 la deuda municipal era de \$2,420M, de los cuales \$2,087M son para mejoras permanentes y \$333M para operaciones, lo cual es mayor al presupuesto total de 2008 de \$2,108M. Lo cual plantea una situación financiera de cuidado.

Al momento, según datos de la Oficina del Contralor para el año fiscal 2005-2006, la condición financiera de 32 municipios es grave, ya que operaban con déficit fiscal, situación que no ha mejorado. El es-

tudio de López Pumarejo (1998) presenta el aumento del presupuesto destinado a nómina. Un aumento de 48,100 empleados en 1994 a 55,000 en 1997 implicó un crecimiento en nómina de \$592M en 1994 a \$763M en 1997, para un aumento absoluto de \$171M.

Uno de los hallazgos más importantes del estudio evidencia una realidad que no fue considerada en el diseño de la estrategia de la reforma municipal. Nos referimos a la gran diferencia socio-económica que existe entre un pequeño grupo de municipios con la mayoría de los mismos. El estudio señala lo siguiente: "Las diferencias entre los municipios se evidenció de forma dramática ya que, para 1996, ocho municipios albergaban el 39% de la población total. Por otro lado, recibieron el 53% del ingreso total municipal... Esto significa que de los 78 municipios, sólo 8 recibieron más de la mitad de la totalidad de los ingresos municipales."

Se argumenta que la reforma municipal fue obstaculizada y derrotada por la aprobación desde 1992 al 2000 de 38 enmiendas a las leyes originales. La gran mayoría de estas enmiendas son contrarias a las cinco estrategias, pero en especial a la autonomía fiscal y a los planes de ordenamiento territorial. Esta situación debe ponerse en su justa perspectiva. Es correcto que las enmiendas a las leyes afectaron la implantación de la reforma y fueron un factor determinante para que se debilitara la capacidad financiera de los municipios. Este es un asunto que debe atenderse para el beneficio de la ciudadanía.

Es posible que, de no haberse aprobado esas enmiendas, los municipios tuvieran una mejor condición financiera y se hubiese aprobado un mayor número de planes de ordenación territorial. Lo que sucede es que una salud fiscal no altera de forma alguna la existencia de grandes diferencias socio-económicas. Estas no permiten que la gran mayoría de los municipios puedan alcanzar el potencial financiero ni la capacidad gerencial necesaria para implantar las estrategias que conforman la reforma municipal. En especial, para lograr la transferencia de poderes en actividades de importancia. Además, no es recomendable fomentar la fragmentación de la política pública en 78 instituciones por separado. Por estas razones, las enmiendas han sido un factor contrario a la reforma, pero no constituyen el factor principal de su debilidad.

En el año 2000, un grupo de alcaldes intentó revivir la municipalización.

Para 2001 se rindió un informe de una Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos, que hizo recomendaciones en cuatro áreas:

- 1- Restituir a su estado original la Ley de Municipios Autónomos.
- 2- Elevar a rango constitucional la autonomía municipal.
- 3- Ordenar el gobierno sobre unas bases regionales.
- 4- Mejorar la situación fiscal de los municipios.

Las críticas y el poco respaldo a estas recomendaciones plantearon el fin de estas iniciativas tal y como están concebidas. Nos parece que el planteamiento de municipalización basado en los intereses particulares de los municipios, pero en especial de un reducido grupo, debe ser sustituido por una renovada visión comprensiva.

LOS LÍMITES DE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL

Como señalamos, las leyes de 1991 plantearon cinco estrategias –descentralización, administración pública, autonomía fiscal, planes de ordenamiento territorial y participación ciudadana– como ejes de la reforma municipal. En resumen, al momento, la reforma ha impactado y beneficiado a un grupo reducido de municipios, principalmente en haber logrado tener mayor control y mejorar sus finanzas, eficiencia administrativa y adoptar planes de ordenamiento territorial. Pero, en general, las dimensiones de participación ciudadana y de descentralización han tenido un impacto menor.

La participación ciudadana y la descentralización son dimensiones relacionadas que están siendo limitadas por la organización burocrática-centralizada que prevalece en los municipios. En este contexto, resultan esperanzadores los esfuerzos del municipio de Caguas por establecer una visión diferente de estilo y organización municipal conocida como gobernanza (Santana, Santiago y Rivera, 2007).

Al establecer una estrategia para la descentralización se parte del análisis de diferentes criterios. Distintas experiencias tienen como punto de partida el tamaño poblacional, el cual está relacionado con

la integración del espacio físico al potencial financiero y gerencial. La literatura reciente inserta estos criterios en el contexto del desarrollo económico de los municipios. Este análisis permite identificar los municipios con viabilidad de ser exitosos al recibir competencias importantes del nivel central.

En Andalucía, España, observamos recientemente un caso de reforma. La misma está compuesta por unos 8 millones de habitantes, distribuidos en 770 municipios. De éstos, el 66.7% tenía menos de 5,000 habitantes, el 23.6% de los municipios tenía entre 5,000 y 20,000 habitantes, el 6% de los municipios tenía entre 20,000 y 50,000 habitantes y sólo el 3.6% tenía sobre 50,000 habitantes. La situación, unida a criterios territoriales, gerenciales y financieros, llevó a diferenciar tres grupos de municipio, y su relación con el tipo de competencias que se transfieren. La tipología establecida diferencia los municipios de hasta 19,999 habitantes, los de 20,000 hasta 49,999 habitantes y los mayores de 50,000 habitantes. Por tanto, de 770 sólo a unos 28 municipios se les transferirá competencias de mayor impacto (González, 2007).

TABLA I
POBLACIÓN POR MUNICIPIOS

HABITANTES	MUNICIPIO	POR CIENTO
0 – 24,999	22	28.2
25,000 – 49,999	39	50.0
50,000 – 99,999	10	12.8
100,000 ó más	7	9.0

Fuente: Censo de población 2000

TABLA II
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y GERENCIALES

MUNICIPIOS	POBLACIÓN ¹	PRESUPUESTO ²	NÚM. EMPLEADOS ³	SUPERAVIT ⁴
ARECIBO	100,131	38,629,482	1,712	6,197,691
BAYAMÓN	224,044	98,000,000	2,586	19,955,725
CAGUÁS	140,502	109,375,705	2,213	31,207,829
CAROLINA	186,076	95,329,770	2,128	49,527,570
GUAYNABO	100,053	128,250,600	2,542	23,212,308
MAYAGÜEZ	98,434	62,674,712	831	11,289,949
PONCE	186,475	78,945,676	2,666	26,932,010
SAN JUAN	434,374	464,400,000	7,110	(31,773,226)

¹ Censo de población 2000 / ² OCAM 2007-2008 / ³ OCAM 2007 / ⁴ Oficina del Contralor 2005-2006

Puerto Rico, exhibe un gran contraste con relación al número de habitantes por municipio. El 78.2% del total de municipios tiene una población menor a los 50,000 habitantes. El 12.8% tiene entre 50,000 y 99,999 y sólo el 9.0% tiene 100,000 ó más. Para el año 2000, los siete municipios con 100,000 habitantes o más son: Arecibo, Bayamón, Caguas, Carolina, Guaynabo, Ponce y San Juan.

Entre éstos, los de mayor debilidad son San Juan y Arecibo. San Juan opera con un déficit fiscal que para el 2005-2006 sumaba los \$31.7M y no tiene un plan de ordenamiento territorial aprobado. En términos presupuestarios, Arecibo tiene para el 2007-2008 un presupuesto de \$38M y un número reducido de empleados para atender su población. Tampoco tiene aprobado un plan de ordenamiento territorial.

Para 2008, con relación a los planes de ordenamiento territorial, sólo Bayamón, Caguas, Carolina, Guaynabo y Ponce tienen aprobado el plan y administran el máximo de las cinco jerarquías permitidas.

En términos generales, es evidente que un diseño adecuado de descentralización tiene que tratar a Bayamón, Caguas, Carolina, Guaynabo y Ponce diferente a los demás. Éstos operan en superávit fiscal, tienen mayor capacidad gerencial, tienen planes de ordenamiento territorial aprobados y se les ha transferido el máximo de las cinco jerarquías permitidas. Se tienen que establecer criterios rigurosos para examinar si municipios como Arecibo, Mayagüez, San Juan y otros logran la capacidad para manejar competencias de gran impacto.

Como hemos mencionado, el impacto de la descentralización a los municipios ha sido mínimo. Principalmente, ha sido mediante el uso de la cláusula que permite que, mediante contratos o convenios entre el gobierno central y el municipio, se traspasen funciones específicas que los municipios estén dispuestos y capacitados para realizar. En los últimos años, éstos se han establecido para el mantenimiento de carreteras terciarias a 66 municipios y las labores de mantenimiento de 266 escuelas a 15 municipios (*El Nuevo Día*, 2008). Este mecanismo ha logrado mayor efectividad en los servicios, y debe continuarse.

Ante las limitaciones inherentes a la municipalización como estrategia para la descentralización, Puerto Rico tiene que buscar otras alternativas para lograr un gobierno más eficiente.

AGENDA PARA LA REFORMA GUBERNAMENTAL

Nos enfrentamos a dos asuntos críticos:

Primero, dejar atrás los estilos unilaterales y crear las condiciones de amplia participación para producir un diseño de reorganización adecuado.

Segundo, lograr un contenido que se aleje del ineficiente modelo burocrático de organización sin caer en las tendencias neoliberales que directa o indirectamente pasan la capacidad decisional y funcional al sector privado. Se tiene que valorar la institución de gobierno como uno para solucionar problemas y ser el custodio del bien común para producir justicia social.

Sobre el primer asunto, se ha demostrado que para lograr esta transformación, se requiere una cultura de comunicación basada en el diálogo continuo entre todos los sectores que asegure un debate constructivo que supere intereses particulares. Sin esta cultura de diálogo no se logrará diseñar e implantar una reforma gubernamental adecuada.

El caso de España ilustra lo imperativo de partir de una amplia participación de empresarios, sindicatos, grupos civiles, académicos y de gobierno en la identificación de estrategias de cambio y en el diseño de la reforma. La implantación de la reforma fue precedida por acuerdos. Por ejemplo, el Acuerdo Administración-Sindicatos de Trabajo de 1991 comprometió a los sectores a tomar medidas específicas por tres años. Luego, en 2003, se actualizó el acuerdo con especial énfasis en incrementar los niveles de calidad y competitividad mediante la reordenación y gestión de los recursos humanos. Al momento, estos acuerdos han promovido la implantación de tres objetivos interrelacionados: el organizativo, en los recursos humanos y en el funcionamiento operacional. Actualmente se conversa para nuevos acuerdos.

Sobre el segundo asunto, Puerto Rico no fue la excepción a la tendencia neoliberal de la década de 1980. Los procesos de reorganización iniciados en 1992 tenían como premisa que el rol del gobierno y su tamaño son el problema. Por tanto, se promovió que dejara de ser el proveedor directo de servicios y se eliminaran las regulaciones al sector privado. Esto llevó a replantear un mayor espacio para el sector privado como

forma de reducir la intervención gubernamental. La premisa es que las fuerzas del mercado son más eficientes que el sector público. Las medidas neoliberales no lograron los resultados esperados.

El paradigma neoliberal y los modelos de la llamada Nueva Gerencia Pública plantean que el gobierno tiene que cederle su espacio a los principios del mercado y a que un sector privado desreglamentado sea el promotor de la actividad económica y el proveedor de servicios. Limitando la función del gobierno a facilitador de los intereses y actividades del sector privado.

Las experiencias de reformas gubernamentales basadas en estas premisas encontraron sus límites luego de privatizadas las actividades y bienes que dejaban ganancias, y ante la pérdida de poder del gobierno para formular política pública dirigida al bien común. Por eso, en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y otros, se inició un cuestionamiento de las premisas y estrategias del neoliberalismo. En estos momentos los modelos neoliberales de la Nueva Gerencia Pública han sido superados por estrategias que parten de la premisa de que el gobierno puede operar con eficiencia si logra la capacidad de cambiar desde adentro. Por eso, no existe una fórmula única para reorganizar el gobierno (Cosidine y Lewis, 2003).

Los gobiernos modernos se han visto obligados a adaptarse a los cambios para reemplazar la autoridad-jerárquica centralizada por un estilo de trabajo horizontal organizado a base de redes. Es un estilo participativo que promueve la colaboración y el consenso, donde el gobierno se convierte en el eje de la interrelación de los sindicatos, grupos empresariales, comunitarios y de la sociedad civil. Estos tienen la capacidad para diseñar e implantar política social y económica dirigida a la solución de problemas y al mejoramiento de la calidad de vida (Mayntz, 2001).

El éxito de la organización de redes y del estilo conocido como gobernanza democrática tiene de frente nuestra cultura política y el modelo de gobierno centralizado como fuentes de resistencia al cambio. La voluntad de superar esta resistencia tiene que partir de una reforma al sistema político (Shabbir, Cheema y Rondinelli 2007).

Conjuntamente a la reforma política y la despolitización de la administración pública el diálogo de todos los sectores tiene que

dirigir sus esfuerzos hacia modernizar la administración pública para que forme parte integral del desarrollo económico. Esto requiere de por lo menos cuatro estrategias que se entrelazan:

- 1- Establecer polos regionales de desarrollo económico.
- 2- Descentralizar la autoridad decisional del nivel central.
- 3- Diseñar organizaciones horizontales.
- 4- La expansión del gobierno electrónico.

Los polos regionales de desarrollo atienden las oportunidades particulares. Su demarcación es la base para reorientar la organización y la actividad gubernamental. Para el año 2002, el Departamento de Desarrollo Económico estableció unos planes basados en seis polos de desarrollo económico para regionalizar la economía. Estos se actualizaron en el 2008. Estas regiones económicas tienen que ser determinantes para iniciar un proceso de descentralización y para reconfigurar las regiones de las agencias de gobierno, crear organizaciones autónomas y en la organización de redes.

Es necesario trabajar con dos aspectos que no se han trabajado con la intensidad que se requiere. Primero, el identificar qué programas o agencias son susceptibles y es necesario que sean descentralizadas, y, segundo, qué agencias han sobrepasado su tamaño óptimo y su complejidad.

El diseño de descentralización tiene que diferenciar tres niveles de acción gubernamental: la formulación de la política pública; la ejecución operacional y la evaluación de su efectividad. El propósito es que se pueda identificar qué organismo es capaz de descargar con mayor eficiencia qué función o funciones. Es decir, que no hay ideas preconcebidas.

Esto permite configurar un paradigma de formas alternas e innovadoras de cómo ser eficientes al descentralizar el gobierno y qué participación, autoridad y colaboración tendrá el nivel regional de las agencias, organismos autónomos, consorcios municipales, municipios, grupos comunitarios y otros. Se tiene que fomentar que las organizaciones no-gubernamentales estén a cargo de realizar una evaluación independiente de programas claves y de asegurar la transparencia y

el rendimiento de cuentas del gobierno (Barnett y Rodríguez, 2006).

Para asegurar una estructura desburocratizada, el diseño organizativo interno del gobierno tiene que ser horizontal. Su desarrollo tiene que estar basado en una reingeniería total dirigida a establecer nuevos sistemas y procesos simples y ágiles apoyados por la filosofía de calidad de servicios.

Puerto Rico tiene que unirse a la tendencia mundial de una expansión coherente del gobierno electrónico. Esta estrategia tiene que dirigirse a eliminar la entrega física de documentos o certificados por parte del ciudadano cuando solicita un servicio para sustituirlo por el cruce de documentos entre agencias. Tiene que forzar la eliminación del papel para establecer la práctica de formularios digitales y procesos electrónicos de trámites y reclamaciones desde la casa. Esto requiere capacitación y asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a estos servicios (Bertucci y Senese, 2007).

La legitimidad y apoyo a este esfuerzo está basado en institucionalizar una cultura democrática que asegure la participación organizadas de grupos y ciudadanos que no intenten forzar ideas preconcebidas. Para superar la resistencia al cambio hay que, en un ambiente profesional, admitir y corregir los errores del pasado como medio de generar respeto y confianza en el proceso.

REFERENCIAS

- Aponte, J. (2000). *Evolución del Gobierno de Puerto Rico: Años 1993 A 2000*. Oficina de Gerencia y Presupuesto, San Juan, P. R.
- Barki, S. J. (1999). *Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington, USA.
- Barnett, C. y Rodríguez (2006). Connections Matter: Using Networks For Improved Performance. *Public Management*. Vol. 88-5.
- Bertucci, G. y M. Senese (2007). Decentralization and Electronic Governance. En G. Shabbir y D. Rondinelli, *Decentralizing Governance*. (pp.43-55). Brookings Institution Press, Wash.
- Considine, M. y J. Lewis (2003). Bureaucracy, Network or Enterprise? *Public Administration Review*. Vol 63-2.
- Córdova, E. (1964). *Curso de Gobierno Municipal*. Editorial UPR.
- Drucker, P. (1969). *The Age of Discontinuity*. Harper and Row. N.Y.
- González, A. (2007). *La Cooperación Económica Local en Andalucía y España*. Mimeografiado, Caguas, P.R.
- Goodsell, C. (1965). *Administración de una Revolución*. Editorial UPR.
- López Cabán, C. (2008). Reitera su apoyo a la autonomía municipal. *El Nuevo Día* (San Juan, P.R.). 24 de mayo.
- López Pumarejo, H. (1998). *Gobernabilidad y Municipalización en Puerto Rico*. Escuela Graduada de Planificación, UPR.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza Moderna. *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo Reforma y Democracia*. Núm. 21. Caracas, Ven.
- Oficina del Contralor (2004). Estudio sobre los despidos, los traslados a otros puestos y las medidas disciplinarias contra funcionarios y empleados en los municipios y en los consorcios municipales. Informe Especial M-05-07, 6 de agosto.
- Oficina de Oportunidad Económica, (1976). *La Descentralización Gubernamental en Puerto Rico*. San Juan, P.R.
- Ostroff, F. (1999). *The Horizontal Organization*. Oxford University Press. New York, USA.
- Pratts, S. (1981). El Nivel Municipal como Sector de Ineficiencia Administrativa. *Revista de Administración Pública*. UPR.

- Pratts, S. (1994). *La Privatización del Pacto Social*. Ediciones Porta Coeli, San Juan, P. R.
- Quiñones, A. (2006). Enanismo del Sector Privado. Ponencia al Senado de Puerto Rico.
- Santana, L. (1997). *Gobierno Facilitador: La reorganización del Poder ejecutivo bajo el gobernador Pedro Rosselló*. Escuela Graduada de Administración Pública, UPR.
- Santana, L., Z. Santiago y A. I. Rivera (2008). *La Gobernanza Democrática en Caguas*. EMS Editores. Caguas, P.R.
- Shabbir, G. y D. Rondinelli (2007). *Decentralizing Governanace: Emerging Concepts and Practices*. Brooking Institute Press, Washington. USA.
- Tugwell, R. (1958). *The Place of Planning in Society*. Puerto Rico Planning Board, San Juan, P.R.