

## LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO

*Dr. Leonardo Santana Rabell\**

El propósito de este trabajo es discutir algunas consideraciones sobre el estado actual de la administración pública en Puerto Rico y presentar sugerencias dirigidas a promover cambios organizacionales para fomentar la calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos. El orden de exposición de los temas será el siguiente:

- a) Comentario en torno al deterioro del servicio público como característica general del contorno internacional de la administración pública.
- b) Discusión sobre la formación de la modernidad administrativa en Puerto Rico y su evolución posterior.
- c) Breve anotación histórica de la importancia del sector público para el crecimiento económico.
- d) Presentación de un esquema conceptual y propuesta de cambios para reformar la administración pública puertorriqueña.

### I. El declinar del servicio público

Uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la Administración Pública en el mundo contemporáneo es el creciente cuestionamiento de la ciudadanía respecto a la capacidad del gobierno para la prestación eficiente de los servicios públicos. Conforme se acerca el fin del siglo XX, aumenta el escepticismo sobre la competencia del Estado para administrar la sociedad y satisfacer sus demandas. El deterioro del prestigio que anteriormente tenía el servicio público es tan generalizado que se puede designar como una de las *macrotendencias* de nuestra época.

La llamada crisis de *governabilidad* de las sociedades *posmodernas* se origina en una complejidad de factores externos e internos en los

---

\* Profesor y Coordinador de Asuntos Académicos de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

diversos países. Como se infiere de las conclusiones de una conferencia internacional celebrada recientemente, la gestión pública en cada particular país está influenciada por problemas comunes de carácter global.<sup>1</sup> En esta parte del trabajo discutiremos los factores más importantes que, a nuestro juicio, explican el declive de la administración pública a nivel internacional. Más adelante en esta exposición analizaremos la situación de la administración pública en Puerto Rico.

1. Los profundos cambios económicos y políticos a partir de la crisis petrolera durante el decenio de 1970, produce transformaciones institucionales que se resumen en un profundo cuestionamiento de los valores heredados de la posguerra.<sup>2</sup> Se duda de la legitimidad del Estado para regular las actividades del mercado, y más específicamente, de la capacidad del *Estado Benefactor* para fomentar la economía, lograr la estabilidad política y el consenso social.

Con el ascenso al poder político de **Ronald Reagan** en Estados Unidos y **Margaret Thatcher** en Gran Bretaña, así como otros políticos conservadores, los postulados del neoliberalismo —la privatización y la primacía del mercado en las decisiones colectivas— dejan de ser elucubraciones teóricas de algunos economistas de la *Escuela de Chicago* para convertirse en política gubernamental en las democracias occidentales. Con ello, durante el decenio siguiente (1980) esta ideología neoconservadora se entroniza además en los organismos de financiamiento internacional: el *Banco Mundial* y el *Fondo Monetario Internacional (IMF)*.

Los efectos más evidentes de esta *reciclada imagería* son el desprestigio y devaluación del servicio público; particularmente de los propios gobernantes cuando esta actitud se traduce en votos en favor de sus agendas políticas. De hecho, el presidente Reagan comentó en alguna ocasión que, como los administradores públicos no hacen nada verdaderamente importante, bastaba que sus miembros fueran *mínimamente competentes en lugar de excelentes*.<sup>3</sup> Esta falta de apoyo y desconfianza de la clase política norteamericana hacia la misión y

---

<sup>1</sup> Conferencia Internacional sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Función Pública y la Carrera Administrativa, celebrada en la Universidad de Dalhousie, Nueva Escocia, octubre de 1990; Cfr. "Simposio sobre función pública y reforma administrativa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57 (septiembre 1991).

<sup>2</sup> La literatura sobre este tema es abundante, p. ej. véase: Leonardo Santana Rabell, "Los límites y paradojas del Estado Benefactor", *Revista de Administración Pública* 22 (junio 1990) (en imprenta).

<sup>3</sup> B. Guy Peters, "La moral en la función pública: estudio comparado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57 (septiembre 1991), p. 125.

papel del gobierno en la sociedad ha producido, según el profesor Aaron Wildavsky, un sentimiento de *anomía* en el servicio público federal del gobierno de Estados Unidos.<sup>4</sup> La actitud descrita por él difiere marcadamente de la vieja tradición *novotratista* y posbélica, la cual le atribuía a la administración pública –y a sus funcionarios– un papel muy relevante en el desarrollo económico nacional.

Como se puede advertir, el cinismo, menosprecio y desencanto de los políticos hacia la función y capacidad de gestión de los funcionarios públicos parece ser una constante durante las últimas décadas.

2. Las recurrentes recesiones económicas en algunas de las democracias occidentales, debido en parte a las razones antes señaladas, han provocado reales limitaciones fiscales y reducciones drásticas en las inversiones y programas gubernamentales. Estas condiciones provocaron la implantación de políticas restrictivas para administrar la escasez, cuyo lema de campaña era *hacer más con menos*.

A pesar de las mejores intenciones, las limitaciones de recursos financieros y humanos –junto a la baja remuneración– hacen poco atractivo el sector público para el mejor talento disponible. Como lo señala B. Guy Peters en un estudio comparado de varios países:

... Para la función pública, la deceleración del crecimiento económico y el consiguiente aumento del gasto público empezaron a hacer menos divertido administrar. Es mucho más entretenida una Administración (Pública) con grandes cantidades de dinero y donde se ve la posibilidad de lanzar nuevos programas para resolver los problemas planteados en la esfera donde actúa un funcionario. Si todo lo que se ofrece son años de economías, ahorros, restricciones, y posibles *reducciones de recursos*, el trabajo pierde gran parte de su *glamour*... Sea el interés personal o el servicio público lo que motive al funcionario, es muy probable que las crisis económicas y las reducciones de gasto público ayuden a su desmotivación ...<sup>5</sup>

Ciertamente, la quiebra de los llamados *bancos de talento* y la dificultad para administrar durante los períodos de recesión económica no es un fenómeno exclusivo de la administración pública puertorriqueña.

---

<sup>4</sup> Aaron Wildavsky, "Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus", *Public Administration Review* 48 (julio-agosto 1988), pp. 753-755. Su posición provocó un interesante debate sobre este asunto; véanse: Robert B. Denhardt y Edward T. Jennings, Jr., "Image and Integrity in the Public Service", *Public Administration Review* 49 (enero-febrero 1989), pp. 74-77; y Robert T. Golembiewski, "Anomie, Resurgence, and Opportunity: Reflections on the Current State of the Public Service", *Public Administration Review* 49 (mayo-junio 1989), pp. 287-290.

<sup>5</sup> B. Guy Peters, "La moral en la función pública...", p. 127.

3. La extrema politización en las organizaciones públicas es otro de los elementos que caracterizan y amenazan el entorno de la gestión pública a nivel internacional. Ante los rápidos cambios ocurridos en distintos países, y debido a la creciente fragmentación social y política de la sociedad, ha desaparecido la homogeneidad en ésta. El pluralismo y la multiplicidad de racionalidades que definen a la llamada *sociedad posmoderna* hacen muy complejo el proceso de definir los problemas y diseñar políticas públicas. La aparición en el escenario político de diversos grupos y organizaciones que luchan por obtener espacios y cuotas de poder para impulsar propuestas específicas compatibles con sus intereses, dificultan la obtención de consenso para la toma de decisiones. Dada la imposibilidad de lograr el más mínimo consenso nacional, las demandas se tratan de satisfacer de manera incremental y con una visión a corto plazo.

Además, los rápidos cambios en las preferencias del electorado en las sociedades abiertas –por la falta de identificación con las ideologías y plataformas de los partidos políticos tradicionales– hacen muy inestable e impredecible la permanencia en el poder. Esta situación provoca que los funcionarios electos confíen más en sus militantes para la implementación de los programas que en la burocracia profesional. Así, los nombramientos laterales de funcionarios de confianza política se convierten en un mecanismo de control y vigilancia de los administradores profesionales.

La neutralidad y gestión, basada en la competencia y el mérito de la idealizada burocracia *weberiana*, desaparece casi por completo ante la nueva racionalidad posmoderna. Para estos burocratas el ascenso y la suerte profesional en las esferas del poder están más vinculadas a la lealtad partidista que a la excelencia y devoción profesional. La alternativa para la permanencia en la administración pública es la lealtad y compatibilidad ideológica.

Parece axiomático que, en las sociedades abiertas, pluralistas y fragmentadas, ni el conocimiento técnico ni las habilidades gerenciales abren las puertas al poder. Los funcionarios de carrera saben que para tener acceso a las decisiones importantes deberán ser iniciados como miembros de la *tribu* gobernante. Por eso la situación actual constituye un impedimento para el desarrollo de una carrera administrativa en el servicio público.

4. El partidismo rampante en las organizaciones públicas trae consigo una secuela de problemas disfuncionales: la corrupción administrativa, ineficiencia, desmotivación y baja productividad en la prestación de servicios. Estas disfunciones producen cambios profundos en

el comportamiento y cultura organizacional cuyo efecto directo es la devaluación y deterioro del servicio público. Al respecto, **Peters** señala que:

... Una serie de factores políticos, económicos y directivos se han combinado para reducir el atractivo objetivo del sector público como lugar donde trabajar, incidiendo negativamente en la moral de muchos, si no en la mayoría, de los funcionarios. Los efectos de estos cambios no se manifiestan sólo en la moral y las actitudes de los funcionarios sino también en su deseo de abandonar la función pública por otras carreras. Igualmente, cada vez parece más difícil atraer personas nuevas y bien cualificadas al sector público. Este tiene menos que ofrecer en términos financieros o de fuerzas motivantes intrínsecas, mientras el sector privado ha experimentado mayor confianza y atención en muchos países.<sup>6</sup>

Muchos de estos problemas se explican por las consideraciones anteriores. Sin embargo, debemos apuntar que estas disfunciones paulatinamente erodan y amenazan la permanencia de los valores, creencias, símbolos, actitudes y hábitos que articularon la imagen y razón de ser del servicio público. Precisamente, para los estudiosos de la Administración Pública en los Estados Unidos, una de las grandes preocupaciones –para abordar los problemas de política pública– ha sido la de rescatar los *temas clásicos* de la filosofía y la teoría política; temas que, durante mucho tiempo, permanecieron relegados por los enfoques técnicos y empresariales.<sup>7</sup>

5. La moda de la privatización y el desafío neoliberal han ubicado al sector privado como modelo y ejemplo de lo que debe ser la buena gerencia, sin discutir las diferencias esenciales –en cuanto naturaleza, valores, objetivos y contexto– en que se desarrollan aquél y el sector público. **Bernardo Kliksberg** ha demostrado el peligro de esta tendencia a utilizar y trasladar indiscriminadamente los modelos organizacionales y gerenciales de las empresas privadas al sector público (en particular al gobierno central), sin examinar las diferencias sustantivas que existen entre ambos sectores:

El aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la población, son metas de naturaleza disímil a las típicas

---

<sup>6</sup> B. Guy Peters, “La moral en la función pública...”, p. 127.

<sup>7</sup> Para un estudio más amplio del tema, véase, Leonardo Santana Rabell, “Public Administration Studies in the United States Today”, *International Review of Administrative Sciences* 57 (diciembre 1991), pp. 651-670.

de la empresa de negocios. Dicho aparato se desenvuelve en un medio contextual, conformado por el mismo proceso histórico. Constituye, en síntesis, ... un proceso dentro del proceso incidido por múltiples variables de diversa índole, nacionales e internacionales, que crean marcos de referencia de alta complejidad para la toma de decisiones. Debe responder, asimismo, a exigencias como la transparencia y la rendición de cuentas permanentes. Los factores mencionados ... requieren de elaboraciones tecnológicas apropiadas para las problemáticas planteadas ...<sup>8</sup>

Los proponentes a ultranza del *sesgo privatista* olvidan o relegan los valores fundamentales –responsabilidad pública, ética gubernamental, equidad y obligaciones cívicas– que distinguen el contexto de tareas de los funcionarios públicos; incluyendo el respeto por el debido proceso de ley, la garantía de los derechos civiles y la igual protección de las leyes. Ante esta situación se hace necesario rescatar los valores que conforman las virtudes cívicas y el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos.

Como se puede advertir, las restricciones y amenazas que se le avecinan a la administración pública para los próximos años son reales, por lo cual se hace necesario diseñar estrategias y alternativas distintas e ingeniosas que permitan enfrentar con éxito los problemas a los que se enfrentará. La reorganización de la economía a escala global y la formación de bloques comerciales regionales constituyen, sin duda alguna, uno de los eventos que tendrá mayor impacto para la formulación y gestión de políticas económicas y comerciales de los distintos países.

Como es de conocimiento general, el proceso de globalización aumenta la interdependencia entre los países del Planeta –mediante la integración de flujos financieros y tecnológicos, patrones de consumo, así como la homogenización de los mercados– en un sistema económico internacional. Esta nueva situación en el contexto internacional obliga a los gobiernos a diseñar estrategias para buscar ventajas comparativas y competir eficientemente en los diversos mercados. En este sentido, los gobiernos que no modernicen su capacidad tecnológica, agilicen sus estructuras administrativas y procesos gerenciales no podrán integrarse a estas *redes globales* ni mucho menos penetrar los nuevos mercados. Por lo tanto, para no quedar fuera de la competencia internacional es asunto prioritario aumentar la eficiencia y la productividad de la administración pública, así como mejorar la calidad y excelencia de los servicios.

---

<sup>8</sup> Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1990), p. 59.

## II. Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico

Durante los primeros veinte años de la *Revolución Pacífica* y la *Operación Manos a la Obra*, llevada a cabo por el gobierno de Luis Muñoz Marín y su Partido Popular Democrático (PPD) a partir de 1940, la administración pública puertorriqueña y sus funcionarios gozaron de un gran prestigio. La estabilidad del sistema político, la homogeneidad ideológica y el consenso social conformaron los elementos para articular el modelo de desarrollo y de administración pública durante los *años dorados* de la *Operación Manos a la Obra*.<sup>9</sup> Durante ese tiempo se establece una política pública coherente y sistemática, dirigida a reorganizar y racionalizar las estructuras y procesos de la Administración Pública.

El sector público, en plena efervescencia y desarrollo, se constituye en la principal fuente de movilidad social y económica. De hecho la empresa privada, dado el escaso desarrollo de la economía, no proveía el incentivo adecuado ni la mística necesaria para atraer a los jóvenes profesionales provenientes de los sectores medios de la sociedad. La reforma y modernización de la administración pública, para convertirla en una eficiente y profesional, se establece como objetivo prioritario del poder político.

Es así como la eficiencia gubernamental, el reclutamiento basado en el mérito, la expectativa de desarrollar exitosamente una carrera en el servicio público y la seguridad en el empleo —basado en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio— se convirtieron en elementos vitales de la imaginación colectiva durante la era dorada del *muñocismo*.

Sin embargo, en los últimos años (a partir de 1980) se han evidenciado importantes desviaciones a esa conceptualización de la administración pública. Los síntomas visibles del creciente deterioro de la administración pública en Puerto Rico se manifiestan en la alta politización, complejidad, y el *gigantismo gubernamental*, entre otros (Ver CUADRO 1).

---

<sup>9</sup> Hemos narrado parte de esa historia en otro lugar y concluimos que el control del aparato administrativo y la consolidación de la hegemonía local eran objetivos estratégicos del Partido Popular Democrático. Vid. Leonardo Santana Rabell *Planificación y política: un análisis crítico* (Río Piedras, P.R.: Editorial Cultural, 1989).

**CUADRO 1**  
**SÍNTOMAS DEL DETERIORO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO**

- PARTIDISMO y POLITIZACIÓN en las AGENCIAS
- SUBORDINACIÓN de las POLÍTICAS y PROGRAMAS a CRITERIOS EXCLUSIVAMENTE ELECTORALES
- NECESIDAD (ante la recesión económica) de UTILIZAR el EMPLEO PÚBLICO COMO PALIATIVO PARA el DESEMPLEO
- DETERIORO del SENTIDO de RESPONSABILIDAD y ÉTICA GUBERNAMENTAL
- FALTA de MOTIVACIÓN y CAPACITACIÓN en TODOS los NIVELES
- BAJA PRODUCTIVIDAD
- LIDERATO INEFECTIVO en los NIVELES GERENCIALES e INTERMEDIOS
- BUROCRATIZACIÓN y OBSOLESCENCIA de los PROCESOS ADMINISTRATIVOS

En 1985 el Subcomité sobre Reorganización del Gobierno<sup>10</sup> realizó un excelente estudio sobre los problemas de organización, operación y funcionamiento de la Rama Ejecutiva. Los problemas más importantes diagnosticados se clasificaron de la siguiente manera:<sup>11</sup>

1. **Normativos.** Los ciudadanos, grupos y organizaciones que integran la sociedad puertorriqueña tienen profundas discrepancias respecto a las prioridades que el gobierno debe adoptar para la solución de sus necesidades y asignación de los respectivos recursos. Esta falta de consenso provoca que el esquema de decisiones de política pública siga el siguiente patrón:

- a) las decisiones se toman de manera incremental y en respuesta,

<sup>10</sup> Cfr. Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, (San Juan, P.R., abril, 1985); del cual el Subcomité forma parte.

<sup>11</sup> Cfr. Comité para el Desarrollo Económico, *Estudio ...*, abril, 1985, pp. 37-49.



principalmente, a presiones políticas de grupos de interés,

- b) el gobierno crea programas y agencias para atender demandas de la ciudadanía, pero sin asignarle los recursos necesarios para que los mismos puedan tener impacto real en la solución de los problemas. (En este sentido la acción tomada es de *carácter simbólico*, para proyectar la imagen de que *se está haciendo algo* para responder a las demandas sociales),
- c) no se le ofrece participación efectiva a los ciudadanos en las decisiones que les afectan.

2. **Políticos.** La expansión de funciones y la excesiva centralización en el Poder Ejecutivo de las decisiones fundamentales del País, han provocado un decaimiento en las funciones e importancia de los gobiernos municipales. Esta situación tiene un impacto negativo en cuanto a la prestación directa de los servicios públicos a las comunidades y en la convivencia democrática.

3. **Estructurales.** El problema mayor, con respecto a la estructura organizacional del gobierno de Puerto Rico, que se ha señalado en los diferentes estudios de reorganización ha sido el tamaño (excesivamente grande) y la complejidad de la rama ejecutiva, lo cual ocasiona dificultades para el control, dirección y supervisión de ésta por parte del gobernador. Conjuntamente con ello se menciona la centralización de poderes y responsabilidades en las agencias del gobierno; y la creación en forma indiscriminada de agencias sin que se evalúe previamente la necesidad de su existencia o continuación.

4. **Operación y administración.** A pesar de los cambios ocurridos en el gobierno y su entorno, los sistemas, reglamentos y procedimientos se mantienen prácticamente inalterados. Esta obsolescencia en los instrumentos gerenciales se agrava por: a) la insuficiencia de controles internos y normas de responsabilidad pública (*accountability*), y b) la ausencia de sistemas de información sobre el funcionamiento de los programas y proyectos gubernamentales.

5. **Gerencia y personal.** Se observa un exceso y redundancia de personal debido a que durante mucho tiempo, particularmente durante al decenio de 1970, el gobierno se visualizaba como el patrono de última instancia. Además de esta situación, la calidad de los servicios públicos ha disminuido debido a los siguientes problemas: a) falta de motivación, b) actitudes inadecuadas, c) liderato gerencial pobre e ineficiente, y d) compensaciones inadecuadas que no permiten atraer ni retener al mejor talento.

6. **Económicos.** En este aspecto el problema que se destaca con mayor vehemencia es la generalizada ineficiencia en las operaciones del gobierno de Puerto Rico. Se refleja en los siguientes aspectos: a) lentitud en la prestación de servicios, b) baja productividad del sector público, c) altos costos de operación, y d) administración ineficiente de las corporaciones públicas.

El Consejo Asesor del Gobernador en un informe reciente (1989) sobre la estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico, parece coincidir con la situación planteada al señalar que:

... La situación (de la administración pública) es resultado de un proceso que evolucionó y se aceleró durante los últimos quince años y al cual contribuyeron múltiples factores. Entre estos se destacan los siguientes: la expansión del empleo en el sector público, la reducción relativa del salario real y de la productividad media del trabajador y la presión, ocasionada por dicha expansión, sobre los recursos necesarios para el mantenimiento y mejoramiento de la base orgnizacional, física y tecnológica del sistema gubernamental. La complacencia propicia (*sic*) bajo determinadas condiciones, la seguridad del empleo y el salario, y por otro lado, las debilidades de los sistemas de control administrativo que descansan preponderante o exclusivamente en los estándares y requisitos de los insumos (humanos o de otra naturaleza) o en la supervisión directa de la ejecución. La centralización y el gigantismo del gobierno, producto de épocas donde no existía el acervo de recursos humanos preparados en la administración de la actividad pública ni la cultura científico-racional de la gerencia contribuyeron también al problema.<sup>12</sup>

No cabe duda que los cambios políticos y económicos acaecidos a partir de la segunda mitad del decenio del sesenta —como fue la división interna y posterior derrota electoral del PPD (después del retiro de Muñoz en 1964)— y el ascenso al poder político colonial del Partido Nuevo Progresista (PNP), —con Luis A. Ferré como gobernador— iniciaron el declinar de los fundamentos del modelo de la administración pública puertorriqueña.<sup>13</sup> El trauma ocasionado por la administración *penepéista* de Ferré resquebraja la hegemonía y el poder de la élite de funcionarios *populares*, iniciando la crisis institucional y el deterioro de la administración pública que se agudiza en nuestros días.

Uno de los objetivos políticos más importantes de la administración Ferré era el control y penetración del aparato estatal para impulsar sus

<sup>12</sup> Puerto Rico, Oficina del Gobernador, Consejo Asesor del Gobernador, *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica* (San Juan, P.R., enero de 1989), p. 41.

<sup>13</sup> Véase Mario Negrón Portillo, *Public Administration in Puerto Rico: From Model to Crisis* (Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1983).

proyectos de *redención* y *Nueva Vida*, lo cual significaba un requisito para acercarse a la *estadidad*.<sup>14</sup> Este objetivo se lograría mediante dos estrategias: **a)** la saturación de la base de la burocracia pública mediante el reclutamiento masivo de militantes o personas identificadas con el Partido (PNP), y **b)** el establecimiento de una estructura de poder paralela, para sustituir o controlar las agencias tradicionalmente vinculadas con el programa e ideología del opositor Partido Popular.<sup>15</sup>

Para lograr sus fines Ferré creó una serie de comisiones y comités al margen de las estructuras formales de la administración pública, entre las cuales se destacaba el Consejo Asesor para el Desarrollo de Programas Gubernamentales, dirigido por su hijo y principal asesor, Antonio Luis Ferré.<sup>16</sup>

Mediante aportaciones del gobierno federal de Estados Unidos, del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y la Fundación Ford se intentó desarrollar un sistema de comunicación paralelo a la estructura gubernamental, para conocer las demandas y la efectividad del aparato administrativo.<sup>17</sup> Finalmente la administración del PNP, como era de esperarse, sustituyó casi en su totalidad a los funcionarios de carrera y ubicó en las altas esferas decisionales a personas provenientes de la empresa privada. De hecho, del total de nombramientos para dirigir la rama ejecutiva, el **33.3** por ciento eran ejecutivos que provenían de la empresa privada, **30.9** por ciento del servicio público, **17.3** por ciento universitarios; y **9.9** por ciento militares provenientes de la Guardia Nacional y la Reserva Federal.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> El Partido Nuevo Progresista tiene como objetivo anexar a Puerto Rico como un estado más de los Estados Unidos. **N. del E.**

<sup>15</sup> *Cfr.* Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement* (New York: Greenwood Press, 1988), pp. 115-141.

<sup>16</sup> Este Consejo estaba constituido por doce sub-comités asesores, compuestos éstos por técnicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, profesores universitarios, ciudadanos particulares, y doce científicos norteamericanos, encargados de estudiar cuatro áreas específicas: administración pública, economía, problemas sociales y ambiente.

<sup>17</sup> Manuel Angel Morales y Reinaldo González Colón, "La elephantiasis de la Rama Ejecutiva", *Revista de Administración Pública* 15 (marzo 1982): 27-60; Reinaldo González Colón, "Desarrollo histórico y evolución de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: sus organizaciones e incumbentes durante el período de 1961 a 1981 (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1982).

<sup>18</sup> Juan A. Ríos Vélez, "Análisis del diseño de la Rama Ejecutiva para determinar el gobierno que se quiere implantar" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1973), pp. 24-28.

\* **N. del E.** El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, debido a su peculiar relación con Estados Unidos, no posee un ejército nacional; tiene una Guardia Nacional (bajo el comando directo del gobernador) y una reserva del Ejército norteamericano.

Además de los cambios políticos ocurridos durante el decenio de 1970, también se hace evidente un agotamiento estructural del modelo de desarrollo, y como consecuencia ello una disminución en la capacidad del sistema para mantener las tasas previas de crecimiento económico. Estos problemas estructurales se agravan debido a la recesión con inflación ocurrida en los Estados Unidos y el aumento dramático en los precios del petróleo a partir de 1974. Ante esta situación, la política económica del gobierno de Puerto Rico es tratar de aumentar la actividad de la economía mediante el incremento de los gastos del sector público y las transferencias de fondos federales al gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y a los individuos.<sup>19</sup>

De acuerdo con el Consejo Asesor del Gobernador, durante este decenio, Puerto Rico —para lidiar con la crisis y los cambios estructurales de la economía— emuló la estrategia seguida por los centros urbanos industriales de los Estados Unidos. Esta consistió en la dependencia de las transferencias de fondos federales —para sostener los niveles de vida de la población— mediante el crecimiento subsidiado del consumo personal. Las presiones económicas y políticas para mantener el estándar de vida convirtieron al gobierno en el máximo generador de empleos, lo que contribuyó al descenso del nivel salarial medio del empleado público así como de su productividad. También provocó el crecimiento de la burocracia y del tamaño e ineficiencia de la administración pública:

Con la inyección masiva de fondos federales transferidos a las personas y al gobierno, sectores primarios ineficientes de la economía fueron subsidiados en proporción a la influencia política que lograron ejercer. En ese proceso, absorbieron cuantiosas magnitudes de recursos, generando un declive notable en la inversión real y en la productividad general de la economía. El crecimiento del empleo en el gobierno y la prioridad por satisfacer necesidades se ha reflejado en su ineffectividad y su ineficiencia en cuanto a su capacidad productiva y competitiva ...

... La estrategia implícita del gobierno dejó de estar orientada al crecimiento económico para tornarse fundamentalmente redistributiva en su enfoque y dirigirse a mantener los niveles básicos de consumo y el estándar de vida de la población. (Esta política) ... resultó en un altísimo grado de dependencia de la población en el Estado. Esta dependencia provocó un bajo caudal de

---

<sup>19</sup> Véase: Consejo de Planificación Estratégica de Sector Público, *Privatización de los servicios públicos: Informe Final* (San Juan, P.R. septiembre 1988), pp. v-vi; y P.R., Oficina del Gobernador, Consejo Asesor, *Estrategia para...*, pp. 10-13.

ahorros, escalas salariales bajas, rígidas y divorciadas de la productividad del trabajo, una baja movilidad laboral.<sup>20</sup>

La crisis institucional de nuestra administración pública que se inicia con la primera administración del PNP (1968-1972); se hace recurrente con los diversos cambios de gobiernos, y en su conjunto se caracteriza por: a) un déficit de legitimidad en el gobierno (y de casi todo lo que representa el sector público), y b) un malestar general entre los profesionales y empleados que trabajan al servicio del Estado.<sup>21</sup>

El déficit de legitimidad se produce debido a que en el sistema sociopolítico se reconoce abiertamente que la lealtad partidista y la compatibilidad ideológica son los criterios –casi exclusivos– para hacer y mantener una carrera en el servicio público. Los criterios tradicionales de la idoneidad y la competencia técnica o profesional no garantizan el éxito ni la permanencia en las esferas decisionales. Además, el gerente público conoce muy bien que la posibilidad de adquirir algún poder e influencia en la formulación de políticas, basado en su conocimiento, peritaje o experiencia, es prácticamente nula.

A todo ello se une el influjo de las tendencias neoconservadoras, que ven en la privatización y el modelo neoliberal la panacea para resolver los problemas de la administración pública. El vapuleo constante a los funcionarios públicos, las comparaciones ingenuas con los gerentes privados, la excesiva politización y la imposibilidad de ensamblar el más mínimo consenso han erosionado muy profundamente las instituciones públicas del País.

Esta situación provoca, entre otras cosas, el alejamiento sistemático del mejor talento (particularmente de un grupo cada vez más grande de jóvenes profesionales con altas cualificaciones técnicas y a quienes no les interesa la política partidista) y facilita el ingreso de muchos oportunistas y mediocres que son reciclados a la alta gerencia pública tras los distintos cambios de gobierno. El espíritu revanchista de los funcionarios *descongelados* tras cada comicio crea un ambiente de guerrilla burocrática que exacerba a las turbas partidistas e inmoviliza cualquier gestión que deba hacerse a largo plazo, lo cual abona al desprestigio y bajo espíritu del sector público.

El malestar profesional de los funcionarios públicos es la secuela lógica de este déficit de legitimidad que hemos señalado. La falta de

---

<sup>20</sup> P.R., Oficina del Gobernador, Consejo Asesor *Estrategia...*, pp. 13-15.

<sup>21</sup> El concepto *crisis de legitimidad* lo desarrolla Nicole de Mentricher, "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57 (septiembre 1991): 67-82.

motivación, provocada por la devaluación del servicio público, la incompetencia creada por la redundancia de tareas y funciones, los bajos salarios y el sentido de una carrera sin futuro provoca un malestar generalizado, cuya característica peculiar es el deseo de ingresar a la empresa privada, emigrar a Estados Unidos, o conformarse con esperar que se les cumpla el tiempo del retiro. En resumen, el atractivo que otrora tenía una carrera en el servicio público en Puerto Rico ha desaparecido casi por completo para un sector importante de la población. Paradójicamente, para un gran sector de los mejores recursos humanos del País, la administración pública se ha convertido en una segunda alternativa, la cual se acepta con resignación, debido a la dificultad de conseguir un empleo en alguna otra actividad económica.

### III. El tamaño e importancia del sector público en Puerto Rico

El rol del gobierno y su administración en el crecimiento económico y modernización del país durante las últimas dos décadas es incuestionable. Resulta imposible reflexionar sobre las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en Puerto Rico sin destacar el papel protagónico del gobierno y la administración pública durante ese proceso. En cierto sentido la expansión y complejidad del gobierno se justificó dada la importancia estratégica que se le atribuía a este sector en el desarrollo económico.

La magnitud e importancia que el sector público representa para la actividad económica de un país se puede determinar mediante una serie de indicadores. Entre los más utilizados se encuentran:

- a) la proporción de las personas empleadas en la administración pública en relación al empleo total,
- b) la relación entre los gastos de consumo del gobierno y el *Producto Interno Bruto*,
- c) la magnitud de la inversión interna bruta de capital fijo realizada por el sector público,
- d) el tamaño de la Rama Ejecutiva.<sup>22</sup>

Lamentablemente, las cifras de empleo en la administración pública que aparecen registradas en *El Informe Económico al Gobernador* no incluyen a las corporaciones públicas ni a los municipios, lo cual

---

<sup>22</sup> Consejo de Planificación Estratégica, *Informe Final: Privatización...*; y Francisco A. Catalá e Ida de Jesús Collazo, "Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico" (Confederación Unida de Trabajadores Estatales de P.R., marzo de 1990).

dificulta el análisis sobre este particular. No obstante, de acuerdo con la Junta de Planificación, en 1940 en el sector público trabajaban unas **13 mil** personas, lo que representaba el **2.5** por ciento de los **512 mil** empleos existentes. (Véase CUADRO 2).

Durante los decenios comprendidos entre 1950-1970 (cuando está en auge el proceso de transformación económica) la cantidad de personas empleadas por el gobierno aumenta paulatinamente. Sin embargo, no es hasta mediados del decenio de 1970 cuando el empleo público asciende de manera dramática, tanto en términos relativos como absolutos. Para 1960 trabajaban en la administración pública unas **62 mil** personas, equivalentes al **11.4** por ciento del empleo total; para el 1975 esa cantidad aumenta a **151 mil**, lo que significa un aumento absoluto de **89 mil** personas empleadas en el sector público. En términos relativos esas cifras representan un aumento de **11.4** a **20.5** por ciento del total de empleos en Puerto Rico. Cinco años más tarde (1980), esa cantidad aumentó a **24.4** por ciento; y durante la mitad de la década se mantiene en un **23.7** por ciento. Diez años después (1990), el empleo absoluto en la administración pública ascendía a **211 mil**, sin embargo —en términos relativos— se mantiene estable; en un **23.1** por ciento del empleo total (refiérase al CUADRO 2).

**CUADRO 2**  
**PERSONAS EMPLEADAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\***  
(Millares)

| AÑO  | EMPLEO<br>TOTAL | EMPLEO<br>ADMINISTRACIÓN<br>PÚBLICA | PORCENTAJE<br>(%) |
|------|-----------------|-------------------------------------|-------------------|
| 1940 | 512             | 13                                  | 2.5               |
| 1950 | 596             | 45                                  | 7.6               |
| 1960 | 543             | 62                                  | 11.4              |
| 1970 | 686             | 106                                 | 15.5              |
| 1975 | 738             | 151                                 | 20.5              |
| 1980 | 827             | 202                                 | 24.4              |
| 1985 | 758             | 180                                 | 23.7              |
| 1990 | 915             | 211                                 | 23.1              |

Fuentes: Junta de Planificación, INFORME ECONONÓMICO AL G08ERNA00R, (años indicados).

\*No incluye a las corporaciones públicas.

De acuerdo al estudio de los consultores económicos **Francisco A. Catalá e Ida de Jesús** (1990), el nivel de empleo en las corporaciones públicas para 1988 era de unos **60 mil**, lo cual aumenta la cantidad de empleos a un gran total de **261 mil** personas en todo el sector público para dicho año. Esta cantidad representa una razón de **29.9** por ciento respecto al universo del estudio. Como se puede observar, la participación del sector público en la provisión total de empleos es bastante alta. Ello se explica por el papel activo que el gobierno tuvo durante muchos años para impulsar el desarrollo económico. Sin embargo dicho incremento se dramatiza más recientemente (durante el decenio del setenta) cuando disminuye la capacidad de crecimiento de la economía, aumenta el partidismo y los empleos en la burocracia pública —así como las transferencias de fondos del gobierno federal de Estados Unidos— compensan la falta de dinamismo del sector privado para la creación de empleos. Esta situación abona a la idea de que el crecimiento en la administración pública depende de las dificultades del sistema político y económico en su conjunto, y por lo tanto no es resultado directo de la ineficacia *natural* de la gerencia gubernamental.

Los gastos de consumo del gobierno constituyen el componente más importante de la demanda interna de bienes y servicios del sector gubernamental. Estos están constituidos por: **a)** la compensación a los empleados públicos (que incluye los salarios por los servicios prestados más las aportaciones, que en favor de éstos que hace el gobierno, a los fondos de seguridad social su beneficio; y **b)** los gastos incurridos por el gobierno en la compra de bienes y otros servicios (energía eléctrica, agua, teléfono) y así como la compra de otros materiales.

En 1940 los gastos de consumo del gobierno fueron solamente de **\$21 millones**, lo que representaba el **7.3** por ciento del Producto Bruto. Esta cantidad fue aumentando paulatinamente hasta 1975, cuando ascendió a **\$7,129 millones**, equivalentes al **22.6** del Producto Bruto. Cuarenta años después, al comenzar el decenio de 1980, estos gastos representaban el **20.3** por ciento del Producto Bruto, y mantuvieron cierta estabilidad hasta finalizar el período. En el decenio siguiente (1990) los gastos de consumo del gobierno ascendieron a **\$4,415 millones**, lo que representa una razón de **20.6** por ciento con respecto del Producto Bruto, (CUADRO 3).

Otra variable para medir la importancia del gobierno en la actividad económica es la cantidad de inversión interna bruta de capital fijo realizada por el sector público (gobierno central, municipios y corporaciones públicas) en comparación con la inversión de las empresas privadas. Este renglón incluye la inversión en: **a)** obras de construcción



**CUADRO 3**  
**RELACIÓN ENTRE LOS GASTOS DE CONSUMO DEL**  
**GOBIERNO Y EL PRODUCTO BRUTO**

(en millones de dólares)

| AÑO  | PRODUCTO<br>BRUTO | GASTOS<br>DEL<br>GOBIERNO | PORCENTAGE<br>(%) |
|------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| 1940 | 287               | 21                        | 7.3               |
| 1950 | 755               | 86                        | 11.3              |
| 1960 | 1,676             | 218                       | 13.0              |
| 1970 | 4,687             | 765                       | 16.3              |
| 1975 | 7,129             | 1,612                     | 22.6              |
| 1980 | 11,031            | 2,245                     | 20.3              |
| 1990 | 21,473            | 4,415                     | 20.6              |

Fuentes: Junta de Planificación, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR (años indicados).

y **b)** maquinaria y equipo.

En **1990** el gran total de inversiones ascendió a **\$4,782.8 millones**; subdivididos en **\$2,493.4 millones** en la construcción y **\$2,289.4 millones** en maquinaria y equipo. (Véase **cuadro 4**). De ese gran total, **\$1,562.3 millones (32,6%)** fueron inversiones públicas. Al igual que los indicadores anteriores, la proporción entre inversión pública y privada aumenta dramáticamente durante la segunda mitad del decenio del setenta. Cabe destacar, sin embargo, que la participación del gobierno en este renglón es significativo solamente en lo que a las inversiones en el ramo de la construcción respecta. Para **1990** la inversión pública en este sector representó un **56.3** por ciento del total; mientras que en la compra de maquinaria y otro equipo lo fue de un escaso **siete** por ciento.

El crecimiento del tamaño de la rama ejecutiva es otro de los indicadores utilizados para determinar la importancia del gobierno en la economía.<sup>23</sup> Como resultado de la implementación de las medidas de reorganización de 1949, se efectuaron cambios sustanciales que le otorgaron mayor racionalidad a la rama ejecutiva. Para el año siguiente (1950) se habían puesto en vigor la mayoría de las recomendaciones:

<sup>23</sup> Cfr. Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento... op. cit.*

**CUADRO 4**  
**INVERSIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO**  
(millones de dólares)

|                                | 1940         | 1950          | 1960       | 1970         | 1980           | 1990           |
|--------------------------------|--------------|---------------|------------|--------------|----------------|----------------|
| <b>CONSTRUCCIÓN</b>            |              |               |            |              |                |                |
| Privada                        | 6            | 29            | 115        | 633          | 504.9          | 1089.3         |
| Pública*                       | *5           | 50            | 112        | 356          | 798.2          | 1,404.1        |
| <b>Subtotal</b>                | <b>**</b>    | <b>79</b>     | <b>227</b> | <b>989</b>   | <b>1,303.1</b> | <b>2,493.4</b> |
| <b>MAQUINARIA<br/>y EQUIPO</b> |              |               |            |              |                |                |
| Privada                        | 13           | 23            | 110        | 382          | 656.6          | 2,131.2        |
| Pública*                       | ***          | 13            | 18         | 31           | 92.1           | 158.2          |
| <b>Subtotal</b>                | <b>**</b>    | <b>36</b>     | <b>128</b> | <b>413</b>   | <b>748.7</b>   | <b>2,289.4</b> |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>***23</b> | <b>***111</b> | <b>355</b> | <b>1,402</b> | <b>2,051.8</b> | <b>4,782.8</b> |

\* Incluye Gobierno Central, Corporaciones Públicas Municipios.

\*\* No hay información completa disponible.

\*\*\* Cifra según aparece en el original.

Fuente: Junta de Planificación, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR, años indicados.

se suprimieron 19 agencias, dos juntas de gobierno y seis de directores de corporaciones públicas. Además se transfirieron (consolidaron) a distintos departamentos las funciones que realizaban 23 agencias y además se creó la Administración de Fomento Económico.<sup>24</sup> Durante el decenio de 1950 la rama ejecutiva mantuvo casi sin alterar su tamaño.

Diez años después (1960), todavía la estructura organizacional de la rama ejecutiva era sencilla y muy reducida; consistía de 54 organismos distribuidos de la siguiente forma: la Oficina del Gobernador y cinco oficinas adscritas a ella, ocho departamentos ejecutivos, 26 agencias ejecutivas y 15 corporaciones públicas. Sin embargo, a mediados del siguiente decenio (1970), se advierte un crecimiento notable;

<sup>24</sup> Luis Muñoz Marín, "Medidas de reorganización" en Puerto Rico, Negociado del Presupuesto *Presupuesto Modelo: 1950-51* (San Juan, P.R., febrero de 1951) pp. vi y vii.

18 agencias. Durante el cuatrienio 1969-72 (Luis A. Ferré) se crean 11 nuevas agencias, incluyendo dos nuevos departamentos (Vivienda y Recursos Naturales); también se observa el crecimiento de la Oficina del Gobernador. Además de las oficinas tradicionales de asesoramiento y servicios de apoyo —como la Junta de Planificación, Negociado de Presupuesto, Defensa Civil, Consejo Agrícola, Oficina de Transporte y Comisión de Minería— se le añaden otras oficinas; Junta de Calidad Ambiental, la Oficina de Oportunidad Económica y la Comisión Permanente para el Control de la Narcomanía.

Durante el cuatrienio de 1973-1976 (Rafael Hernández Colón, **PPD**) se observa un crecimiento desarticulado de esta rama de gobierno, particularmente en la creación de corporaciones públicas, las que prácticamente se duplican durante esta administración. En conjunto se le añaden 22 nuevas organizaciones, seguramente como resultado de una respuesta coyuntural a la recesión económica ocurrida durante ese período.

En 1980 la cantidad de organizaciones en la rama ejecutiva había ascendido a **104**; de éstas, once formaban parte de la Oficina del Gobernador. Había además **14** departamentos ejecutivos, **36** agencias ejecutivas y **43** corporaciones públicas. Durante este decenio se mantiene cierta estabilidad en el crecimiento de ésta; inclusive, no hay crecimiento en los años de 1984 y 1985. Sin embargo, al iniciarse la década siguiente se manifiesta un crecimiento de **23** organizaciones con respecto al año de 1985. En la actualidad (1991) esta rama del gobierno está constituida por **131** organismos: **11** dependencias en la Oficina del Gobernador, **16** departamentos, **51** agencias ejecutivas y **53** corporaciones públicas.

Como resultado de lo anterior la estructura organizacional de esta rama del gobierno de Puerto Rico se torna bastante grande y compleja; existen organizaciones con funciones similares, objetivos redundantes y programas obsoletos. No cabe duda que la estructura de la rama ejecutiva ha padecido de una expansión improvisada, desarticulada y coyuntural; especialmente durante los cuatrienios 1969-1972, 1973-76 y a partir de 1988. Como hemos indicado, las agencias y programas de esta rama necesariamente no se crearon como el resultado de un análisis racional y lógico.

El crecimiento de las organizaciones públicas tiene su origen en una amplia gama de motivos:

- a) ofrecer respuestas inmediatas a demandas de grupos de interés, tanto particulares como políticos,

**CUADRO 5**  
**CRECIMIENTO DE LA RAMA EJECUTIVA**  
(1951 - 1989)

| AÑOS | Oficina del<br>Gobernador | Departamentos<br>Ejecutivos | Agencias<br>Ejecutivas | Corporaciones<br>Públicas | Total<br>Organizaciones |
|------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 1951 | 9                         | 7                           | 30                     | 12                        | 58                      |
| 1958 | 6                         | 8                           | 27                     | 15                        | 56                      |
| 1960 | 5                         | 8                           | 26                     | 15                        | 54                      |
| 1964 | 6                         | 9                           | 27                     | 22                        | 64                      |
| 1965 | 9                         | 9                           | 29                     | 25                        | 72                      |
| 1968 | 6                         | 9                           | 29                     | 25                        | 69                      |
| 1969 | 6                         | 10                          | 29                     | 26                        | 71                      |
| 1972 | 10                        | 11                          | 34                     | 27                        | 82                      |
| 1973 | 8                         | 12                          | 34                     | 28                        | 82                      |
| 1976 | 10                        | 14                          | 38                     | 42                        | 104                     |
| 1977 | 10                        | 14                          | 38                     | 43                        | 105                     |
| 1980 | 11                        | 14                          | 36                     | 43                        | 104                     |
| 1981 | 12                        | 15                          | 39                     | 45                        | 111                     |
| 1984 | 10                        | 15                          | 39                     | 44                        | 108                     |
| 1985 | 10                        | 15                          | 39                     | 44                        | 108                     |
| 1988 | 12                        | 15                          | 42                     | 45                        | 114                     |
| 1989 | 14                        | 16                          | 43                     | 55                        | 128                     |

Fuentes: Negociado del Presupuesto (Oficina Presupuesto y Gerencia) PRESU-PUESTOS EJECUTIVOS, DIAGRAMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, años indicados.

b) proyectar la imagen de que —en situaciones de crisis— con la creación de un nuevo departamento o agencia era darle atención a los problemas generados,

c) plegarse a los requisitos estipulados por las agencias y programas del gobierno federal de Estados Unidos como requisitos para obtener sus fondos,

d) negociaciones entre la Asamblea Legislativa y el Gobernador; particularmente durante los cuatrienios en que el control de los poderes estuvo compartido por los dos partidos principales.

La proliferación irracional de organismos y dependencias, la regla-

mentación y burocratización desmedida en los sistemas y procedimientos administrativos y la excesiva centralización de funciones y autoridad producen la alta complejidad y las graves dificultades de la gerencia pública.<sup>25</sup>

El conjunto de los indicadores mencionados demuestran que el gobierno y su administración han sido un factor de suma importancia en los cambios ocurridos en el País a partir del decenio de 1940, período cuando el Estado asume el papel de promotor del desarrollo económico. A pesar de ese impacto, el crecimiento de la estructura organizacional del gobierno fue bastante gradual hasta alcanzar el decenio del setenta, cuando los cambios políticos, la politización, el aumento en la transferencia de fondos y programas federales –así como la incapacidad de la empresa privada para generar empleos durante los años de recesión– aceleraron el crecimiento del sector público:

... La modernización de Puerto Rico hubiera sido imposible sin el rol activo del gobierno en la promoción del desarrollo, provisión de servicios y construcción de infraestructura. Resulta difícil imaginar, por ejemplo, la electrificación de prácticamente todo el país, sin el papel desempeñado por la Autoridad de Energía Eléctrica. Y lo mismo puede decirse de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, en el caso del agua y servicios de alcantarillados.

Ha sido precisamente la insuficiencia del sector privado en la provisión de servicios y en la generación de empleos, lo que ha propiciado el crecimiento en tamaño y complejidad del aparato público. A eso habría que añadir el fenómeno de la politización y de la respuesta a determinados grupos de presión. Tal fenómeno se aceleró con el cambio sucesivo en los partidos políticos que regentan la cosa pública... después de 28 años de virtual unipartidismo.<sup>26</sup>

Como se desprende de lo anterior *el gigantismo o elefantiasis* de la rama ejecutiva no es el resultado de una incapacidad o patología congénita de la administración pública puertorriqueña, ni mucho menos de la *impericia administrativa* de los funcionarios y empleados públicos. El deterioro administrativo ocurrido en Puerto Rico a partir del trauma de la administración Ferré tiene unas razones históricas y políticas claramente identificables que, como hemos señalado, provocaron la crisis de legitimidad y el malestar de los empleados públicos.

---

<sup>25</sup> M. A. Morales y R. González Colón, "La elefantiasis..."; Lynnette S. Borrero, "Análisis cuantitativo y cualitativo del crecimiento de la Rama Ejecutiva" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1989); R. González Colón, "Desarrollo histórico y evolución...".

<sup>26</sup> F.A. Catalá e I. de Jesús, "Privatización...", pp. 24-25.

Un estudio comparativo —respecto a América Latina— realizado recientemente sobre este asunto tiende a demostrar que los problemas a los que se enfrentan las distintas administraciones públicas necesariamente no son el resultado del tamaño de sus aparatos estatales.<sup>27</sup> La investigación demuestra que la tasa de participación de los empleados públicos en la población total de los países desarrollados es considerablemente mayor que la de los países latinoamericanos. El promedio de las naciones desarrolladas muestra una tasa de participación de empleados públicos en la población total que duplica la de los países latinoamericanos. Las conclusiones son las siguientes:

La imagen que surge de este estudio es bastante diferente de la imagen pública del aparato estatal y de los conocimientos de sentido común que se manejan sobre la materia: no son tan grandes como se tiende a hacer creer; los países relativamente más desarrollados tienden a tener sectores públicos más grandes y menos concentrados que los relativamente menos desarrollados; en relación con sus pautas de crecimiento no se valida para nada la idea de un crecimiento permanente y descontrolado, sino que aparecen situaciones demasiado diversas para admitir una generalización por lo menos en el estado actual de nuestro conocimiento al respecto.<sup>28</sup>

Estos son *debates-trampas* popularizados por el discurso neoliberal e impuestos a los gobiernos por las instituciones financieras a nivel internacional. A manera de dogmas religiosos, estos argumentos se utilizan sin suficiente evidencia empírica dentro de un discurso formalista, y por tanto, carente de una visión histórico-social de las relaciones entre Estado y sociedad. Al comparar los datos sobre la relación entre gasto público y producto nacional, magnitud de la burocracia y crecimiento de la importancia del sector público en la actividad económica en los países industrializados y *subdesarrollados*, se demuestra que el proceso de crecimiento del sector público es uno generalizado, y de ninguna manera constituye un rasgo *enfermizo* más del subdesarrollo.

En otro estudio,<sup>29</sup> diseñado con el objeto de determinar alguna correlación entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico, se demostró que de los 115 países estudiados durante un período de 20 años, el tamaño del gobierno tenía un efecto positivo sobre el crecimiento

---

<sup>27</sup> José Sulbrandt, "El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de once países", en Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, México (13 al 15 de noviembre de 1989), pp. 36-46.

<sup>28</sup> J. Sulbrandt. "El tamaño del sector público...", pp. 36-46.

<sup>29</sup> El estudio fue realizado por Rati Ram en 1986, citado por B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, p. 43.

económico. Con el tamaño del Estado también aumentó el Producto Interno Bruto y la economía privada; lo cual implica un efecto de externalidades positivas del tamaño del gobierno sobre el resto de la economía.

Con relación al mito de la incapacidad *congénita* del Estado para administrar con eficiencia, **Raymond Vernon**, de la Universidad de Harvard, ha encontrado lo siguiente:

No podría concluirse de la evidencia disponible que todas las empresas estatales sean necesariamente ineficientes y que las empresas privadas sean necesariamente eficientes. La cuestión es mucho más complicada. La eficiencia —es decir cuánta producción se deriva por unidad de insumo— es un concepto de ingeniería. Sin embargo, esto no tiene nada que ver con la aportación social que pueden hacer las empresas estatales. Muchas de las medidas de las empresas estatales están dirigidas a redistribuir los ingresos de un modo u otro. De modo que debemos juzgar a cada empresa por sus propios méritos.<sup>30</sup>

Dado lo anterior, parece que el debate sobre la hipertrofia del Estado y su *ineficiencia natural*, aunque importante y necesario para afrontar el problema real de la capacidad de gestión y calidad de los servicios públicos, no constituye el meollo de la cuestión que nos ocupa. El aumento de los gastos del gobierno y el consecuente desequilibrio en las finanzas públicas tiene una explicación que parte de las demandas sociales no atendidas las cuales presionan al Estado para su intervención.<sup>31</sup> Como señala un funcionario:

... ¿Por qué ocurren estos fenómenos? Fundamentalmente porque el sector público viene a jugar un papel compensador en el impacto de la crisis económica ... y porque también el gasto público de las administraciones públicas y la estructura presupuestaria, con sus políticas fiscales y de déficit, sintetizan todas las contradicciones de la sociedad y reflejan en términos numéricos la contradicción permanente que hay entre la solicitud a los poderes públicos de una mayor protección para aquellos sectores sociales más directamente dañados por la crisis y, por otro lado, el rechazo social a las políticas fiscales que debieran generar los recursos necesarios para instrumentar estas políticas.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Rati Ram, citado por B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, p. 45.

<sup>31</sup> Con respecto al desmantelamiento del Estado Benefactor, véase: Leonardo Santana Rabell. "Los límites y paradojas..." *Loc. cit.* Aquí se sostiene que esta crisis se origina realmente en una serie de cambios en el capitalismo mundial que comienzan a manifestarse a partir de 1974 y sus efectos están conformando nuevas relaciones entre el Estado, capital y trabajo.

<sup>32</sup> José Borell, Secretario de Hacienda de España, citado en B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, p. 41.

De lo anterior se puede concluir que no existen suficientes elementos para afirmar que el problema fundamental de las administraciones públicas contemporáneas es el tamaño o gigantismo de su estructura administrativa. En este sentido el tamaño, aunque ciertamente importante, no es el factor medular para establecer un debate sobre la importancia y función de la administración pública en la sociedad. Las explicaciones más profundas de esta situación se deben buscar en el análisis histórico de las nuevas relaciones Estado-sociedad, y en la capacidad de gestión que puede y debe desarrollar la administración pública para enfrentarse con éxito a esas nuevas tareas y necesidades. Para lograrlo es necesario aumentar la capacidad del gobierno y de la administración pública para que sea más democrático y participativo; esto es: a) aprender a administrar y tomar decisiones estratégicas, b) formular e implementar políticas pertinentes a los problemas del País, c) establecer mecanismos de coordinación adecuados que permitan administrar y evaluar el impacto de los programas y servicios gubernamentales, y d) fomentar un clima organizacional en el que florezca el compartimiento y el respeto a las divergencias.

#### IV. Esquema conceptual y recomendaciones para introducir cambios y reformar la administración pública en Puerto Rico

La preocupación moderna por la reforma y eficiencia del gobierno comienza en Puerto Rico con la designación de Rexford G. Tugwell como gobernador y el ascenso al poder político colonial de Luis Muñoz Marín como presidente del Senado y del Partido Popular Democrático.<sup>33</sup> Ambas circunstancias, ciertamente no casuales, propiciaron una serie de reformas sociales cuyo eje principal era erigir un aparato estatal moderno y eficiente con la posibilidad de concretizar el proyecto político del Partido.

Durante este tiempo se organizan gran parte de las instituciones del gobierno moderno, —**CUADRO 6**— sin embargo, no es hasta finales del decenio de 1940 cuando se hace una reestructuración

---

<sup>33</sup> Leonardo Santana Rabell, "Rexford G. Tugwell y las raíces políticas e ideológicas de la planificación en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 15 (octubre 1982): 87-110. Para un estudio más abarcador sobre la administración *tugwelliana*, véase: Charles T. Goodsell, *Administración de un revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell (1941-1946)* (Río Piedras, P. R.: Editorial Universitaria, 1967).



**CUADRO 6**  
**ALGUNAS INSTITUCIONES ORGANIZADAS EN EL**  
**DECENIO DE 1940**

- JUNTA DE PLANIFICACIÓN
- COMPAÑÍA DE FOMENTO INDUSTRIAL
- BANCO DE FOMENTO
- COMPAÑÍA AGRÍCOLA
- AUTORIDAD DE FUENTES FLUVIALES
- AUTORIDAD DE COMUNICACIONES
- SERVICIOS DE ALCANTARILLADOS
- AUTORIDAD DE TRANSPORTE

completa del gobierno de Puerto Rico, al **Muñoz Marín** asumir la dirección del poder ejecutivo.<sup>34</sup>

En junio de 1949 se propone un proyecto de ley para reorganizar totalmente la administración pública puertorriqueña. El mismo disponía la creación de una comisión para reorganizar el poder ejecutivo y formular las recomendaciones pertinentes. La Comisión de Reorganización fue establecida y sus recomendaciones adoptadas, estableciéndose finalmente un gobierno modernizado con la capacidad de control y coordinación de las agencias e instituciones públicas.<sup>35</sup>

#### **A. El modelo de reorganización utilizado en Puerto Rico**

El modelo de reorganización utilizado por la Comisión de Reorganización sigue los postulados y la retórica de la teoría ortodoxa de la administración pública.<sup>36</sup> De acuerdo con esta retórica la administración pública es instrumento neutral para la implantación de políticas públicas mediante la aplicación de unos cuantos *principios* sencillos de

<sup>34</sup> El Congreso de los Estados Unidos, mediante enmienda de la Ley Jones (5 de agosto de 1947) autorizó que el gobernador de Puerto Rico fuese electo y no de nombramiento presidencial como era en efecto. Luis Muñoz Marín fue elegido al cargo en las elecciones de 1948. **N.del E.**

<sup>35</sup> Comisión de Reorganización, Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, (San Juan, P.R., 17 de octubre 1949); y Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, *La reorganización de la Rama Ejecutiva* (Río Piedras, P.R., 1951).

<sup>36</sup> James G. March y Johan P. Olson, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government", *American Political Science Review* 77 (junio 1983): 281-296.

gerencia científica. En este sentido, la prioridad de las reorganizaciones es la búsqueda de economía, eficiencia, eficacia y control de la estructura burocrática (véase CUADRO 7).

En cuanto a la estructura organizacional el modelo tradicional propone centralizar la autoridad en el primer ejecutivo, quién coordinará y controlará la administración pública. Las funciones administrativas se realizarán por un número reducido de departamentos, los cuales responderán directamente al primer ejecutivo. Las juntas y comisiones independientes serían abolidas, a menos que tengan funciones judiciales o legislativas; en cuyo caso sus funciones se transferirían a los departamentos o agencias ejecutivas de líneas. Al primer ejecutivo se le proveerá asesoramiento en asuntos de planificación, presupuesto y administración de personal para el mejor desempeño de sus funciones.

El resultado de la reorganización fue un completo éxito debido principalmente a la homogeneidad ideológica y al apoyo político de casi todos los sectores. Así lo indica uno de los estudiosos de esta época:<sup>37</sup>

### CUADRO 7

#### MEDIOS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE LA REORGANIZACIÓN

(de acuerdo con el Modelo Tradicional)

- CENTRALIZACIÓN y FORTALECIMIENTO de la AUTORIDAD y RESPONSABILIDAD EN EL PRIMER EJECUTIVO
- ELIMINACIÓN o CONSOLIDACIÓN de UNIDADES u OFICINAS
- REDUCCIÓN DE EMPLEOS
- ELIMINACIÓN de GASTOS SUPERFLUOS
- ESTABLECIMIENTO de LÍNEAS CLARAS de AUTORIDAD y RESPONSABILIDADES
- REAGRUPACIÓN de FUNCIONES OPERACIONALES
- INSTITUCIONALIZACIÓN del PRINCIPIO DE MÉRITO
- ESTABLECIMIENTO de SISTEMAS, PROCEDIMIENTOS y NORMAS UNIFORMES
- UTILIZACIÓN de las MÁS MODERNAS TÉCNICAS GERENCIALES de la EMPRESA PRIVADA

<sup>37</sup> Henry Wells, "La reorganización administrativa de Puerto Rico", *Revista de Ciencias Sociales* 1 (marzo 1957): 94.

La reorganización en Puerto Rico ha seguido la pauta ortodoxa. De hecho, la rama ejecutiva de Puerto Rico casi podría llamarse la realización del ideal de un organizador profesional. Puesto que en ningún sitio de los Estados Unidos los fines del movimiento reorganizador se han logrado tan plenamente como en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tenemos buenas razones para ... considerar que la experiencia insular tiene algo que enseñarle a los posibles reorganizadores de otras partes, particularmente a los gobiernos estatales de los Estados Unidos...

El proceso de reorganización de la rama ejecutiva le permitió al **PPD** centralizar la autoridad político-administrativa en el Gobernador. Con ello se logró la centralización, coordinación y control de las estructuras burocráticas, así como la formación de un cuerpo de funcionarios profesionales y competentes, vinculados con las aspiraciones sociales del Partido.

Los otros proyectos de reorganización no han tenido la misma suerte debido a los grandes cambios sociales ocurridos en la sociedad y en la política puertorriqueña. Hasta el presente se han realizado seis estudios de reorganización de la Rama Ejecutiva:

1. *Informe sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, presidida por **James H. Rowe** (octubre 1949).
2. *Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Luis Montañez Reyes** (febrero 1971).
3. *Informe del Comité de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Ramón García Santiago** (diciembre 1976).
4. *Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Wallace González Oliver** (diciembre 1980).
5. *Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, dirigido por **Eliezer Curet Cuevas** (1985).
6. *Informe Final del Comité de Eficiencia y Descentralización de la Actividad Gubernamental*, preparado por la **Cámara de Comercio de Puerto Rico** (junio de 1990).

Como se puede inferir, estos informes recomiendan reorganizaciones abarcadoras (*comprendivas*) de la organización y funcionamiento del poder ejecutivo. Además, con la posible excepción del Informe de 1985, el enfoque y la retórica dominante corresponde al modelo tradicional antes señalado, cuyo objetivo era fortalecer y mejorar el funcio-

namiento de las estructuras administrativas de la Rama Ejecutiva. Las preocupaciones principales de la mayoría de los estudios parecen ser un catálogo de la ortodoxia.<sup>38</sup> Sus recomendaciones básicas estaban dirigidas a aumentar la autoridad y responsabilidad del Gobernador para lograr mayor control y dirección de las actividades del gobierno.<sup>39</sup> Aunque las recomendaciones de dichos estudios no fueron implantadas en el momento que se hicieron, la evolución posterior de la estructura del poder ejecutivo siguió un patrón definido cuyos objetivos y criterios básicos de organización los resume y discute muy bien el informe de 1985:<sup>40</sup>

1. La consolidación de funciones y unidades operacionales similares.
2. El mejoramiento y fortalecimiento de la dirección y control del Gobernador sobre la Rama Ejecutiva.
3. Mayor énfasis a los aspectos estructurales de la organización que al funcionamiento de los programas.
4. Preferencia por la utilización del mecanismo de las corporaciones públicas.
5. La centralización de los servicios generales especializados.
6. La expansión de responsabilidades y funciones del gobierno.

Las reorganizaciones totales y abarcadoras, como las propuestas en los estudios mencionados han recibido una serie de críticas. Un estudio realizado por **James G. March** y **Johan P. Olsen**,<sup>41</sup> demuestra que los grandes esfuerzos realizados durante el siglo XX para reorganizar el gobierno federal de los Estados Unidos han resultado en un rotundo fracaso. De acuerdo con estos autores, las propuestas de reformas tuvieron muy poca relación con los cambios administrativos ocurridos en el gobierno federal. De la misma manera, su impacto en la eficacia administrativa, reducción de costos o en el control de la gestión pública no fue significativa.

---

<sup>38</sup> Centralización de la autoridad, eliminación de la duplicación en los servicios, simplificación en las líneas de responsabilidad y la reducción en el número de organismos en virtud de su agrupación por áreas funcionales, la planificación y coordinación de las actividades de los distintos programas y el fortalecimiento del control ejecutivo sobre las empresas públicas. Véase **Cuadro 7**, *supra*.

<sup>39</sup> Cfr. Comité para el Desarrollo Económico, *Estudio de la organización y funcionamiento...*, p. 7.

<sup>40</sup> Comité para el Desarrollo Económico, *Estudio de la organización y funcionamiento...*, pp. 14-35.

<sup>41</sup> J. March y J. P. Olson. "Organizing..." *op. cit.*

En general, los proyectos abarcadores de reforma o reorganizaciones administrativas han sido frustrantes para todos los sectores involucrados. Sin embargo, la idea de las grandes reorganizaciones para lograr la eficiencia gubernamental es resucitada constantemente por el sistema político norteamericano. Esto es así porque las promesas de reorganización total del gobierno se convierten en símbolos y propuestas de soluciones mágicas a problemas recurrentes. La experiencia demuestra que la mayor parte de las propuestas de reorganización descansan por algún tiempo en una especie de *cesto de basura (garbage can)*, y que con el tiempo se formalizan y se traducen en pequeños cambios administrativos. Muchas de las recomendaciones que en un momento determinado causaron agrias contiendas políticas son aceptadas más tarde sin mucha oposición. Para March y Olsen, los grandes proyectos de reorganización administrativa tienen resultados positivos a largo plazo porque los efectos del proceso de discusión pública pueden resultar en:

- a) oportunidad de brindarle educación cívica a la ciudadanía,
- b) permitir diseminar una serie de ideas y conceptos sobre la reforma administrativa, los cuales mantienen latentes los argumentos a favor del cambio organizacional,
- c) ayudar a conseguir apoyo y motivación para las propuestas que se consideran convenientes, y
- d) que al finalizar el calor de las discusiones lo único que permanezcan sean los informes y estudios técnicos realizados que, con el paso del tiempo, pudieran impresionar favorablemente.

## B. Las premisas conceptuales

Las teorías de la organización moderna han desarrollado un cuerpo de conocimientos y experiencias sobre el campo del diseño organizacional en las instituciones públicas que nos puede ser de gran utilidad para proponer sugerencias tendientes a provocar cambios en la gestión gubernamental en Puerto Rico.<sup>42</sup> Sin pretender agotar las

---

<sup>42</sup> Para referencias adicionales véanse los siguientes textos: Paulo Roberto Motta, *Innovación y democratización de la gestión pública* (Venezuela: Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1991); Marcel Antonorsi Blanco *Guía básica para (re)organizar* (Venezuela: Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1991). Florence Heffron, *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection* (New Jersey: Prentice Hall, 1989); Charles R. Wise, "Public Service Configurations and Public Organizations Design in the Post-Privatization Era", *Public Administration Review* 50 (marzo-abril 1990):141-155; Colin Campbell y B. Guy Peters, eds., *Organizing Governance-*

posibilidades, consideramos que cualquier intento de reorganizar la administración pública debe tomar en consideración las siguientes premisas:

1. **La reforma del aparato estatal no es un proceso exclusivamente técnico-racional o ahistórico que se origina en un simple problema de estructuras, procesos administrativos o falta de pericia gerencial.** El diseño organizacional y las reformas de la administración pública responden también a una realidad histórico-social y a una racionalidad política; por lo cual sus conceptualizaciones y recomendaciones están vinculadas a los problemas del mantenimiento y distribución del poder en la sociedad. La administración pública es parte integrante del complejo estatal; es el Estado el que organiza, legitima y viabiliza el poder en la sociedad; y a su vez se nutre de intereses públicos y privados. Por ello el analista tiene que estar atento al significado histórico, político y normativo de las propuestas de reorganización. A veces un problema de naturaleza política es visualizado erróneamente como si fuera un sencillo problema gerencial de coordinación y control. El contenido político de las propuestas de cambio organizacional se diluyen en el discurso técnico, escondiendo su verdadera naturaleza e intencionalidad.

2. **Las instituciones públicas, a pesar de compartir características comunes con cualquier tipo de organización, se diferencian en aspectos esenciales; los objetivos, valores, factores ambientales, procesos internos y restricciones constitucionales y legales.** Las diferencias conceptuales y prácticas que se derivan de la peculiaridad de las organizaciones públicas en definir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estos aspectos sustantivos pueden invalidar propuestas de reorganización que utilicen acríticamente los modelos y esquemas gerenciales que han resultado exitosos en el contexto de la administración privada.

3. **La estructura organizacional está influenciada por las tendencias, eventos y naturaleza de los cambios que ocurren en el entorno (ambiente externo) de la organización.** En este sentido las tendencias políticas, económicas, sociales y tecnológicas proveen las oportunidades o amenazas para asegurar la sobrevivencia o el logro de

---

*Governing Organizations* (Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1988); James Perry y Hal Rainey, "The Public-Private Distinction in Organization Theory", *Academy of Management Review* 13 (abril 1988): 192-205; John Freeman y Michael T. Hannan, "Growth and Decline Process in Organizations", *American Sociological Review* 40 (abril 1975): 215-228.

los objetivos. Cualquier intento de reorganización debe considerar que las organizaciones constituyen *sistemas abiertos*, moldeadas, influenciadas y muchas veces determinadas por las condiciones cambiantes, la ambigüedad e incertidumbre del ambiente externo. El funcionamiento y desempeño de las organizaciones públicas está directamente relacionado con la capacidad de responder y anticipar las oportunidades o riesgos de los eventos externos. Por ello es necesario ponderar las múltiples y variadas posibilidades que provee el análisis inter-organizacional para el diseño y formulación de políticas públicas.

4. **El modelo tradicional de reorganización sólo permite visualizar un aspecto gestiológico del problema de la gerencia pública: la racionalidad de la estructura, la eficacia o eficiencia de los procesos administrativos y la impericia gerencial.** Aunque estas son variables importantes, el énfasis desmedido por la dimensión formal-procesal impiden obtener una visión totalizadora, u *holística*, de la complejidad de la Administración Pública. Es por esta razón que recomendamos un modelo multidimensional (**refiérase al CUADRO 8**) como alternativa para proponer posibles reformas a la Administración Pública de Puerto Rico. Las variables a considerar son las siguientes *dimensiones*:<sup>43</sup>

a) **Político-valorativa.** Las organizaciones públicas son entidades políticas cuyo desempeño global constituye el indicador más importante para medir la eficacia y calidad del sistema político en su totalidad. Cualquier evaluación de la administración pública debe de incluir –además de los criterios tradicionales de eficiencia, eficacia y productividad– otros valores políticos vinculados con la convivencia democrática que son difíciles de cuantificar en términos de costo-beneficio. Estos valores intangibles, indicadores normativos necesarios para la preservación y legitimidad del sistema político, son los siguientes:

- 1) representatividad y participación de los diversos grupos de la sociedad en la gestión pública,
- 2) cómo (y a qué intereses y necesidades) responden las organizaciones públicas (*responsiveness*),
- 3) transparencia y responsabilidad pública (*accountability*) en el ejercicio del poder, es decir; cómo y con cuánta confiabilidad

---

<sup>43</sup> Estas dimensiones se abstraen de la literatura más reciente sobre diseños organizacionales; véanse los textos citados en n.c #40, *supra*.

los funcionarios públicos cumplen con sus deberes y responsabilidades y rinden cuentas por sus actos administrativos, y

- 4) compromiso, equidad y respeto a los derechos civiles, al debido proceso legal y a las garantías constitucionales de los ciudadanos-clientes; que conduzcan hacia la erradicación de las arbitrariedades burocráticas y la corrupción administrativa.

b) **Estructural.** Se refiere al aspecto más conocido de las reorganizaciones administrativas: el conjunto de roles, funciones, objetivos, tareas y actividades ordenadas racionalmente de acuerdo con una jerarquía de autoridad y responsabilidad. Desde esta perspectiva se busca cierta racionalidad formal en la organización, coordinación y funcionamiento de las estructuras administrativas con el fin de lograr la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. Algunos aspectos estructurales son: el tamaño, la edad, las funciones o tipo de actividad, grado de diferenciación e integración, alcance de control, y problemas de dirección y coordinación.

c) **De comportamiento y cultura organizacional.** Este aspecto del análisis está enfocado al nivel intraorganizacional: las personas (aspecto humano) y la cultura organizacional. Se persigue entender las ventajas o amenazas de las variables conductuales y culturales que caracterizan a las organizaciones públicas en su aspecto general y singular de cada organización. Está dirigido a provocar cambios organizacionales mediante la comprensión del comportamiento y la cultura al interior de las organizaciones; esto es: la cohesión de grupos, reducción de conflictos, promoción de un clima de trabajo que propicie el compartimiento y el sentido de pertenencia. Desde este punto de vista, para el logro de los objetivos organizacionales, son factores importantes la satisfacción con el empleo, así como la motivación para realizar el trabajo; y entender el conjunto de creencias, prácticas, símbolos, actitudes, rituales y valores compartidos que caracterizan a las organizaciones públicas. Como parte de esta dimensión es fundamental considerar además el estilo y filosofía de la gerencia pública.

No cabe duda que el análisis del comportamiento y la cultura organizacional posibilita una mayor comprensión del proceso de socialización y el diseño de estrategias orientadas a introducir cambios e innovaciones con mayor efectividad. Esta dimensión nos permitirá articular el **consenso** necesario entre los miembros de la organización,



particularmente en cuanto a la misión, los objetivos, estrategias y procesos gerenciales.

d) *De sistemas y procedimientos administrativos.* Esta dimensión se refiere a la evaluación y análisis de todos los procedimientos que hacen funcionar la organización. Los sistemas, procedimientos y normas constituyen los medios por los cuales la organización maneja los distintos asuntos que tiene que resolver para cumplir con los objetivos formulados. Se trata de determinar de qué

| <b>CUADRO 8</b>   |   |
|---|---|
| <b>MODELO MULTIDIMENSIONAL PARA EL REDISEÑO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> |   |
| <b>Variables</b>  | <b>Aspectos</b>   |
| 1. POLÍTICO VALORATIVA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Calidad Efectiva del Sistema Político</li> <li>· Representatividad</li> <li>· Participación Ciudadana</li> <li>· Transparencia</li> <li>· Responsabilidad Pública</li> <li>· Debido Proceso de Ley y Garantías Constitucionales</li> </ul> |
| 2. ESTRUCTURAL  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Misiones, Objetivos y Metas</li> <li>· Actividades y Tareas</li> <li>· Funciones</li> <li>· Autoridad, Responsabilidad y Jerarquía</li> </ul>  |
| 3. COMPORTAMIENTO Y CULTURA ORGANIZACIONAL  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Cultura Organizacional</li> <li>· Aspecto Humano</li> <li>· Motivación</li> <li>· Satisfacción del Empleo</li> <li>· Salarios</li> <li>· Creencias, Ritos y Símbolos</li> <li>· Excelencia y Calidad</li> </ul>                            |
| 4. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sistemas</li> <li>· Procedimientos</li> <li>· Normas</li> <li>· Informática</li> <li>· Auditorías</li> <li>· Monitoría</li> <li>· Evaluación de Programas</li> </ul>   |

Fuentes: Varias, Consúltese Nota al Calce #43, supra.

manera los procedimientos administrativos viabilizan el funcionamiento racional de actividades gerenciales comunes y rutinarias a cualquier organización. Dentro de esta perspectiva el análisis se dirige hacia a la efectividad de los sistemas de información, planificación, administración financiera, administración de personal, evaluación y control, compras y suministros, entre otros.

### C. Propuestas específicas

A continuación ofrecemos nuestras recomendaciones tendentes a reconceptualizar ese modelo de organización del gobierno de Puerto Rico con la finalidad de introducir algunos cambios necesarios para lograr mayor eficacia, eficiencia, responsabilidad, equidad y calidad en la administración pública de Puerto Rico.<sup>44</sup>

#### 1. Descentralización y participación ciudadana

El gobierno de Puerto Rico históricamente ha sido diseñado bajo la premisa de la centralización. Como vimos, esta manera de organizar la gestión pública funcionó dentro de un contexto y unas circunstancias particulares. Sin embargo, en la actualidad la excesiva centralización impide una adecuada supervisión, coordinación y control de las actividades del gobierno; en particular de la rama ejecutiva. Paralelamente, los cambios y creciente incertidumbre del entorno social, las transformaciones en la tecnología e informática para la toma de decisiones, la alta complejidad de los sistemas administrativos y –sobre todo– las crecientes demandas de participación y protagonismo por parte de diversos sectores de la sociedad, hacen que este modelo de control social se convierta en obsoleto e inadecuado. Asimismo hemos visto que en la actualidad la gerencia estratégica requiere de flexibilidad e imaginación para poder adaptarse a los cambios y así aprovechar oportunidades provenientes del entorno. La descentralización de las funciones

---

<sup>44</sup> Algunas de estas ideas han sido señaladas anteriormente en otros estudios, en particular; véase: Comité para el Desarrollo Económico, *Estudio de la organización y funcionamiento...*, pp. 66-90. En éste se recomienda lo siguiente: 1) **Descentralización** estructural de la responsabilidad por la ejecución de los programas públicos, manteniendo la centralización de la responsabilidad por la formulación de la política pública y la evaluación de la efectividad de los programas; 2) **Diseño e implantación** de nuevos sistemas, procedimientos y reglamentos de administración y control; 3) **Institucionalización** de normas de responsabilidad pública y la obligación de rendir cuentas al pueblo; 4) **Utilización** de sistemas de información gerencial en la administración de la rama ejecutiva; 5) **Creación** de un mecanismo de control de las corporaciones públicas; y 6) La **creación** de una comisión para revisar la organización y funcionamiento por plazo de tiempo fijo.

operacionales y de servicio es condición necesaria para afrontar estos retos.

La idea consiste en descongestionar la **ejecución** de algunas de las funciones y servicios que actualmente se realizan a nivel del gobierno central y transferirlas a organismos municipales —o regionales— con la finalidad de acercar estos servicios a la ciudadanía. Se pretende establecer canales más efectivos de comunicación y de participación entre el gobierno y los usuarios. En algunos casos será necesario que el nivel central mantenga injerencia en la formulación de la política pública y en la evaluación de la efectividad de los servicios, pero se podría delegar completamente la prestación directa (operación) de los estos servicios.

Este movimiento de participación y de mayor control de los ciudadanos sobre la política pública ha sido reconocido recientemente por la Organización de las Naciones Unidas al declarar que el gobierno local es la entidad más adecuada para la conducción efectiva del interés público.<sup>45</sup> La viabilidad de esta transferencia ha quedado legitimada en Puerto Rico con la presentación del *Proyecto de la Cámara Núm. 1296* para adoptar una *Ley de Municipios Autónomos* que, entre otras cosas, establecerá la facultad de los municipios para contratar y concertar convenios con las agencias públicas para la prestación de servicios esenciales. La reforma municipal abrirá una serie de posibilidades para descongestionar y descentralizar el gobierno de Puerto Rico.<sup>46</sup>

La descentralización y desconcentración de las actividades y funciones del gobierno se puede obtener de diversas maneras, entre las cuales adelantamos las siguientes: (**Refiérase al Cuadro 9**):

- a) **Identificar** aquellas agencias cuya función sea ofrecer servicios generales especializados que en la actualidad están centralizados para que sean delegados y administrados por las propias agencias (que tengan la capacidad de hacerlo) o que dicho servicio se contrate al sector privado, cuando se demuestre que —mediante una evaluación rigurosa— se demuestre que el costo es menor y que podrán asumir esta responsabilidad con mayor eficacia.

Esta recomendación plantea la posibilidad de eliminar, reducir o reorientar las funciones de agencias que se crearon

---

<sup>45</sup> P. Roberto Motta, *Innovación y democratización...*, p. 21.

<sup>46</sup> N. del E. La *Ley de Municipios Autónomos* fue aprobada finalmente el 31 de agosto de 1991, mientras el presente número de la Revista se hallaba en imprenta.

### CUADRO 9

#### ALGUNAS FORMAS DE CONSEGUIR LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS EN PUERTO RICO

| Identificación  | Aprovechamiento   |
|---|---|
| <p>IDENTIFICAR aquellas agencias cuya función sea ofrecer a otras servicios generales especializados (de mantenimiento, suministros y personal).*</p> <p>ALGUNAS han perdido pertinencia y relevancia, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Administración de Edificios Públicos</li> <li>b) Administración de Servicios Generales</li> <li>c) Administración de Servicios Agrícolas</li> <li>d) Oficina Central de Administración de Personal</li> </ul> | <p>APROVECHAR EL PERÍODO de implementación del conjunto de leyes que componen la REFORMA MUNICIPAL y trasladar a los gobiernos municipales, consorcios municipales o regiones administrativas algunas de las funciones que realiza el gobierno central.</p>   |
| Ponderación   | Estudio   |
| <p>PONDERAR la posibilidad de trasladar a los municipios o regiones geográficamente más próximos a su clientela tradicional aquellas agencias que históricamente han estado radicadas en el CENTRO DE PODER.</p> <p>LOS CASOS TÍPICOS SON:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Departamento de Agricultura</li> <li>b) Autoridad de Comunicaciones</li> </ul>   | <p>ESTUDIAR los aspectos operacionales y crecimiento desarticulados de la OFICINA del GOBERNADOR y las funciones de los CONSEJOS ASESORES, con el propósito de determinar las formas más eficientes y ágiles para coordinar las políticas públicas y programas prioritarios de la agenda gubernamental.</p> |

· ESTOS SERVICIOS deben ser delegados para que sean las propias agencias-clientes las que los realicen (únicamente aquellas con capacidad para hacerlo), o sean contratados al servicio privado. ÉSTOS SERAN CONTRATADOS sólo tras una rigurosa evaluación que demuestre que la privatización redundará en menores costos y mayor eficiencia.

originalmente basadas en las ventajas comparativas del principio de la economía de escala, pero que en estos momentos la centralización y alza en los costos —causado por la burocratización y otros problemas previamente señalados— han provocado graves dificultades e ineficiencias en sus operaciones. Además, algunas de ellas han perdido pertinencia y

relevancia porque sus servicios, o funciones sustantivas, han sido sustituidas –o descentralizadas en la práctica– mediante el mecanismo de la adaptación incremental y la redundancia. En la actualidad perviven una diversidad de agencias y programas con estas características; por ejemplo: Administración de Edificios Públicos, Administración de Servicios Generales, Administración de Servicios Agrícolas, Oficina Central de Administración de Personal y otras.

- b) **Aprovechar el período** cuando se esté poniendo en vigencia el conjunto de legislación sobre la reforma municipal y entonces transferir algunas de las funciones y servicios que realiza el gobierno central (dependiendo de su importancia, tamaño y capacidad) a los gobiernos municipales, consorcios municipales o regiones administrativas.
- c) **Ponderar la posibilidad** de trasladar agencias y corporaciones radicadas históricamente en el centro de poder (área metropolitana) a los municipios o regiones más cercana geográficamente a su clientela tradicional. Los casos típicos para esta descentralización serían el Departamento de Agricultura y la Autoridad de Comunicaciones.
- d) **Estudiar los aspectos** operacionales y el crecimiento desarticulado de la Oficina del Gobernador –así como las funciones de los consejos asesores– con el propósito de determinar formas más eficientes y ágiles para coordinar las políticas públicas y los programas prioritarios de la agenda gubernamental. De hecho, la creación de nuevas dependencias adscritas a la Oficina del Gobernador es una de las causas de la duplicidad de funciones en la rama ejecutiva y del crecimiento del presupuesto de la Mansión Ejecutiva.

## 2. Programa para mejorar la calidad y excelencia de los servicios públicos

El logro de la calidad y excelencia gubernamental no se obtiene con la mera reforma, consolidación o racionalización de las estructuras de la rama ejecutiva. Ciertamente estos son elementos necesarios para combatir el llamado *gigantismo*, la burocratización e ineficiencia de la administración pública. Sin embargo, para lograr una administración pública de calidad y excelencia se necesita prioritariamente renovar la cultura organizacional, conseguir cambios efectivos en el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos, y en los estilos y las

prácticas gerenciales tradicionales. El reto que nos plantea la nuevo decenio del 1990 es lograr la calidad total y excelencia en la prestación de los servicios públicos.<sup>47</sup>

A nuestro juicio, para lograr una administración pública de calidad y excelencia es imprescindible:

a. **Disminuir o eliminar la influencia excesiva de la política partidista en las organizaciones públicas.** Como es de conocimiento general, el *tribalismo* es uno de los males sociales más arraigados en la cultura política de Puerto Rico. Es imprescindible hacer los esfuerzos que sean necesarios para eliminar la política partidista de la administración pública. También debe ser descartado el modelo autoritario de gestión y reemplazarlo con una cultura organizacional que promueva nuevos estilos de liderazgo, trabajo en equipos e implantación de mecanismos de participación.

No puede existir una administración pública de calidad plena y excelencia sin crear un ambiente de participación y respeto hacia los diferentes sectores de la sociedad. Una y otra vez se deben institucionalizar mecanismos y programas para crear conciencia en los gerentes públicos sobre el significado de los sistemas abiertos y pluralistas en los cuales existen múltiples racionalidades, y por lo tanto, la forma más adecuada de tomar decisiones es mediante el diálogo, la negociación, el consenso y la búsqueda de compromisos compartidos. Esta es la mejor manera de entender la complejidad organizacional en las circunstancias adversas y conflictivas del entorno politizado y altamente fragmentado de la administración pública puertorriqueña.

b. **Mejorar sustancialmente la calidad del recurso humano; profesionalizar al servidor público y hacer compatible su preparación académica con sus niveles de remuneración.** El reclutamiento y retención del personal gerencial debe efectuarse sobre bases de competencia profesional, y reducir la importancia de las consideraciones partidistas o de discrimen por cualquier razón. Actualmente es decreciente la capacidad del sistema público para reclutar y retener personas eficientes, responsables y honestas. Se recomienda por tanto el establecimiento de un programa riguroso de capacitación,

---

<sup>47</sup> Philip B. Crosby, *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain* (Mentor: New America Library, 1979); T. J. Peters y R. H. Waterman, *In Search of Excellence* (New York: Harper and Row, 1982); G. R. Hickman y Michael A. Silva, *Creating Excellence: Managing Corporate Culture, Strategy, and Changing the New Age* (New York: Plume, 1984).

especialmente al personal gerencial e intermedio, ya que éstos podrían constituir la base permanente de la operación de la administración pública. La mejor forma para lograr la calidad y productividad de los servicios públicos es desarrollando el capital humano. Estas medidas permitirán aumentar la motivación y la *mística*, hace tiempo perdida, del servicio público. No obstante, es propio señalar que no bastan los programas de capacitación; son necesarios los modelos que se abstraen del comportamiento público de nuestros gobernantes, oficiales electos y la alta gerencia.

c. **Fortalecer, y tal vez reconceptualizar, los mecanismos de formulación, implementación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.** Al respecto, la tarea de mayor relevancia es mejorar la capacidad para el diseño y manejo de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como revisar las prioridades en la asignación de recursos, y ponderar la efectividad de las mismas. En síntesis, se requiere fortalecer la capacidad para la planificación estratégica y la administración de políticas públicas.

d. **Establecer una política pública explícita y coherente para el desarrollo de una administración pública nacional.** Al igual que muchos países, Puerto Rico debe disponer de una política estructurada de gestión organizacional para establecer los parámetros que habrán de ser cumplidos por los funcionarios y empleados, así como las condiciones de trabajo y el comportamiento general esperado al interior de las organizaciones. Es necesario institucionalizar esta política, y para ello se requiere sensibilizar y educar, tanto a los líderes políticos como a la población en conjunto.

### 3. **Privatización selectiva y cuidadosa de corporaciones públicas y otros servicios.**

La privatización es una política pública dirigida a reducir la intervención del gobierno en la producción o prestación de bienes y servicios, y traspasar esta responsabilidad a la empresa privada. Desde el punto de vista ideológico –o de filosofía de gobierno– la privatización es un concepto medular del neoliberalismo. Su justificación se fundamenta principalmente en los siguientes criterios económicos: a) mayor eficiencia, b) superiores niveles de calidad en los servicios, y c) adecuación de la oferta al responder a una demanda no mediatizada por el Estado y su burocracia.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> F. A. Catalá e I. de Jesús Collazo, "Privatización...", p. 35.

También se alega que en el caso específico de Puerto Rico la privatización de actividades puede:<sup>49</sup>

- a) liberar recursos en el sector gubernamental, de forma que estén disponibles para nuevas actividades prioritarias,
- b) mejorar la calidad de los servicios e incrementar la productividad en el sector gubernamental,
- c) reducir distorsiones en el uso global de recursos, y
- d) promover el desarrollo de la actividad empresarial.

Como se recordará, el movimiento de privatización se inició en Europa (Inglaterra, bajo el mandato de **Margaret Thatcher**) cuando el gobierno británico vendió su compañía telefónica, la **British Telecom**, en \$4,900 millones. Desde entonces, el movimiento privatizador tomó un auge extraordinario hasta extenderse por prácticamente todo el planeta. A pesar de su popularidad, *todavía no existe consenso claro sobre los resultados y beneficios esperados*; especialmente sobre el logro de las ganancias y eficiencia prometidas. La privatización activa tiene fuertes críticas debido a sus efectos en la equidad y desigualdad social. Como apunta **Joaquín Villamil**.<sup>50</sup>

... En Estados Unidos, la desreglamentación de la transportación aérea y de la industria de ahorros y préstamos ha tenido consecuencias negativas en muchos aspectos y muy costosas socialmente. La experiencia de España ha sido criticada por su alto costo humano en términos de la pérdida de empleos y en Gran Bretaña los esfuerzos de privatización han resultado en costos más altos y el deterioro en la calidad de los servicios en áreas tales como transportación terrestre y las comunicaciones. Se teme además que la privatización puede llevar a una mayor inequidad social ... Además en un aspecto se puede alegar que la Primer Ministro Thatcher ha sido un fracaso. Después de diez años, el gobierno británico es hoy mucho más grande que lo que era en 1980 e inclusive la porción del Producto Bruto que representa el presupuesto nacional ha aumentado.

Los peligros de una política activa de privatización son evidentes. Sin embargo, no se puede descartar la idea de que una política de privatización gradual y selectiva, como mecanismo de gerencia pública, podría resultar beneficiosa en **algunas situaciones concretas y bien delimitadas**. Para ello es imprescindible:

- a) definir claramente cuál será la función y papel del Estado en el proceso del desarrollo económico del país, así como asegurar,

<sup>49</sup> Consejo de Planificación, *Privatización...*, p. 44.

<sup>50</sup> Citado en F. A. Catalá e I. de Jesús Collazo, "Privatización...", p. 85.



en cualquier proceso privatizador, su control y supervisión a nombre del interés público,

- b) garantizar que el resultado de la privatización provea un mayor bienestar social, aumento de la eficiencia y efectividad en la prestación del servicio, y
- c) brindarle participación activa y efectiva a las partes concernidas, incluyendo a los trabajadores afectados.<sup>51</sup>

Para llevar a cabo la privatización selectiva, cautelosa y gradual de algunas corporaciones públicas, programas o servicios será necesario:

- a. Identificar y definir claramente los criterios para seleccionar aquellas corporaciones, programas o servicios cuya provisión pudiera resultar más eficiente si es realizada por el sector privado. Estos criterios deben basarse tanto en consideraciones de costo-beneficio (productividad) como su impacto en la equidad social y responsabilidad pública. Bajo ninguna circunstancia se privatizarían corporaciones o servicios que han demostrado ser efectivos o que su transferencia a la empresa privada pueda conducir a desventajas económicas para algunos sectores sociales, especialmente los trabajadores. Asimismo se debe establecer una política pública clara y coherente sobre los siguientes aspectos: cómo se llevará a cabo dicho proceso; cuál será la función del gobierno una vez sea concluida la privatización de un servicio y finalmente cuáles serán los mecanismos para garantizar el interés público, la equidad, la calidad y eficiencia de los servicios privatizados.
- b. De las múltiples opciones para implementar un proceso de privatización (venta total o parcial, contratación de la operación, subsidios, franquicias, desreglamentación de la actividad, retiro del servicio, entre otras) aceptamos la recomendación del Consejo Asesor Económico del Gobernador (1989) de considerar con prioridad el esquema de posesión pública y administración privada. Esta alternativa permite un control de la calidad y la posibilidad de reversión de la decisión si no funciona adecuadamente.
- c. Bajo cualquier criterio de privatización se debe evitar el

---

<sup>51</sup> Véase Edwin Irizarry Mora, *Privatización de empresa públicas: apuntes teóricos pertinentes al caso de Puerto Rico* (Unidad de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1990).

monopolio de las empresas privatizadas para la provisión de los servicios.

- d. Fomentar la participación en este proceso y darle prioridad en las posibles transferencias a pequeños empresarios nacionales o sectores de la comunidad, tales como: cooperativas, asociaciones comunales, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, organizaciones de trabajadores y sindicatos.

#### 4. **Revisión integral de los procedimientos y reglamentaciones existentes**

Uno de los problemas fundamentales que afectan la administración pública de nuestro país es la excesiva reglamentación, los procedimientos administrativos obsoletos y la burocratización generalizada. Aunque la reglamentación y los procedimientos son necesarios para el control administrativo, la pervivencia de sistemas diseñados en otras circunstancias impiden al gerente público la flexibilidad, discreción e imaginación necesarios para innovar. En ambientes dinámicos y de incertidumbre, el proceso decisional tiene que apoyarse en la flexibilidad. Sin embargo, en nuestras agencias públicas los sistemas y procedimientos burocráticos permanecen ajenos a los cambios acaecidos en el contorno social. Dado lo anterior, se sugiere: a) la revisión, diseño, modernización e implementación de nuevos sistemas, procedimientos y reglamentos de administración y control, b) establecer sistemas de controles administrativos modernos, normas de responsabilidad pública y la obligación de los funcionarios de rendir cuentas a la ciudadanía.

#### 5. **Necesidad de evaluar el sector de las corporaciones públicas**

El concepto de *corporación pública*, utilizado de manera novedosa durante las décadas de los cuarenta y cincuenta para proveer autonomía financiera y flexibilidad operacional a la gestión de organizaciones públicas generadoras de ingresos, parece que se ha alejado de su finalidad original. De 12 corporaciones públicas que había en 1951, al día de hoy estas han aumentado a cincuenta y tres. En su conjunto, las corporaciones públicas representan una alta proporción del empleo total de la administración pública pero a la misma vez son responsables de una proporción bastante alta de los gastos y la deuda pública del País.<sup>52</sup> Además, es de conocimiento general que estas corporaciones

<sup>52</sup> Cfr. F.A. Catalá e I. de Jesús, "Privatización en el contexto de...", pp. 40-60; Comité para

han requerido para su funcionamiento fondos sustanciales para sufragar déficits operacionales e inversiones de capital. Esto representa una carga financiera para el gobierno central.

No existe una justificación racional para la preferencia o conveniencia real por este tipo de organización. En la actualidad existen corporaciones públicas de todo tipo y para diversos fines: a) ventas de bienes o servicios sobre bases comerciales, b) proveer o administrar servicios a otras agencias, c) realizar alguna función básica relacionada con algún programa de gobierno orientado hacia el sector privado con el objetivo de complementar y dar sostén a ese programa, y d) corporaciones para fines culturales, educativos, recreativos, artísticos, o de investigación a nombre del gobierno.<sup>53</sup> (Véase Cuadro 10).

Como se puede observar, en las últimas décadas, el concepto de corporaciones públicas se ha utilizado de forma indiscriminada, lo que ha provocado la proliferación de organismos cuyas actividades no corresponden con la naturaleza de generar ingresos propios. Las corporaciones con fines estrictamente comerciales son muy pocas en comparación con el resto del sector.

Dado lo anterior, se recomienda estudiar las razones para la proliferación de estas corporaciones y hacer una evaluación exhaustiva de este sector para determinar su efectividad, y establecer mecanismos para el control de la creación de estos organismos, así como la posible eliminación, consolidación o reorientación de algunas de ellos, y formular unos criterios claros para esos fines.

## 6. Modernización tecnológica y gerencial de la administración pública.

Este aspecto de modernización tecnológica y gerencial fue recomendado por el Consejo Asesor del Gobernador en 1989, basado en el siguiente supuesto: *mejorar la calidad de la gerencia es indispensable para el desarrollo económico.*<sup>54</sup> A tal fin es necesario formular e implantar una política gubernamental dirigida a aumentar la calidad, efectividad, eficiencia y productividad de la gerencia pública. Para lograr este objetivo se sugiere:

---

el Desarrollo Económico, "Estudio para la organización...", pp. 20-30; Consejo de Planificación Estratégica, "Privatización de...", pp. 13-39.

<sup>53</sup> F.A. Catalá e I. de Jesús, "Privatización en el contexto de...", pp. 40-60; Comité para el Desarrollo Económico, "Estudio para la organización...", pp. 20-30; Consejo de Planificación Estratégica, "Privatización de...", pp. 13-39.

<sup>54</sup> Estas recomendaciones fueron formuladas por el Consejo Asesor del Gobernador en su informe: *Estrategia para el desarrollo económico... op. cit.* pp.42-46.

**CUADRO 10**  
**ALGUNAS CORPORACIONES PÚBLICAS EN PUERTO RICO**  
**(Diversos fines)**

| Finalidad de la Corporación  | Corporación   |
|--|---|
| VENTAS DE BIENES SERVICIOS<br>SOBRE BASES COMERCIALES  | Autoridad de Energía Eléctrica<br>Autoridad de Teléfonos<br>Autoridad de Acueductos y Alcantarillados<br>Autoridad de las Navieras<br>Autoridad de Comunicaciones<br>Autoridad de los Puertos |
| PROVISIÓN O ADMINISTRACIÓN DE<br>SERVICIOS A OTRAS AGENCIAS  | Administración de Terrenos<br>Autoridad de Edificios Públicos<br>Autoridad de Carreteras  |
| REALIZACIÓN DE FUNCIONES BÁSICAS<br>PARA COMPLEMENTAR O SOSTENER<br>PROGRAMAS DEL GOBIERNO ORIENTADOS<br>HACIA EL SECTOR PRIVADO | Compañía de Desarrollo Cooperativo<br>Administración del Derecho al Trabajo<br>Compañía de Turismo  |
| CULTURALES, EDUCATIVOS,<br>ARTÍSTICOS, RECREATIVOS O<br>INVESTIGATIVOS   | Corporación del Centro de Bellas Artes<br>Compañía de Fomento Recreativo<br>Universidad de Puerto Rico  |

Fuente: Comisión para el Desarrollo de P.R., Inc. ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, septiembre de 1988, pp. 13-39.

- a) Implantar un sistema de información y comunicación computarizado en todo el gobierno y el mejoramiento de la gerencia pública de acuerdo con esa tecnología.
- b) Fortalecer los programas de capacitación gerencial y motivación para los funcionarios, en particular en los niveles gerenciales intermedios que es donde existe la posibilidad de desarrollar una burocracia profesional y permanente.
- c) Establecer un programa para limitar o eliminar el crecimiento vegetativo y coyuntural del empleo en el sector público (como podría ser la *congelación* de plazas innecesarias o redundantes)

- y planes de retiro voluntarios para proveer oportunidades de ascensos y mejores salarios y condiciones de trabajo.
- d) Buscar la posibilidad de vincular la remuneración a la productividad de los empleados mediante la introducción de criterios de productividad, así como sistemas modernos de supervisión y evaluación del desempeño del empleado.
  - e) Agilizar y flexibilizar los procesos de reclasificación de puestos y fijación de salarios.
  - f) Establecer un horario flexible para todos los empleados públicos e implementar un plan, conjuntamente y con el consentimiento de los empleados, de rotación de puestos, reubicación de tareas, rediseño y enriquecimiento del trabajo.
  - g) Introducir o institucionalizar técnicas y estrategias gerenciales modernas que han demostrado su efectividad en organizaciones públicas, (ver Cuadro 11).

Hemos visto en estas reflexiones que el deterioro del servicio público en Puerto Rico es un problema complejo y multidimensional. No existen soluciones sencillas, como las fantasiosas y superficiales

### CUADRO 11

#### ALGUNAS TÉCNICAS Y ESTRATEGIAS DE GERENCIA MODERNA

- GERENCIA y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
- GERENCIA PARTICIPATIVA
- ADMINISTRACIÓN por OBJETIVOS
- CÍRCULOS de CALIDAD
- CONTROL TOTAL de CALIDAD
- ANÁLISIS y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS y DE PROGRAMAS
- INVESTIGACIÓN de OPERACIONES
- AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
- DISEÑO y ANÁLISIS de ESCENARIOS
- INVESTIGACIÓN EVALUATIVA
- ANÁLISIS TRANSACCIONAL
- TRABAJO en EQUIPOS (Task Force)
- GERENCIA por PROYECTOS

propuestas de la *desgubernamentalización*, o los llamados *departamentos sombrillas*; tampoco podemos señalar a unos cuantos culpables como el *gigantismo*, la burocratización y la supuesta *indolencia e ineficacia congénita* de los funcionarios y empleados públicos. Las causas del deterioro del servicio público puertorriqueño radican en una variedad de factores, tanto internos como externos, que parecen convertirse en una de las barreras más inextricables que nos deja el ocaso del siglo veinte. Sin embargo, esta crisis de legitimidad puede superarse. Las propuestas que se han presentado son viables; y por lo menos —algunas— a mediano plazo podrían mejorar la calidad y excelencia de la administración pública en Puerto Rico.

## BIBLIOGRAFIA

- Antonorsi Blanco, Marcel. *Guía básica para (re)organizar*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela, 1991.
- Borrero, Lynnette S. "Análisis Cuantitativo y Cualitativo del Crecimiento de la Rama Ejecutiva." Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1989.
- Campbell, Colin y Peters, Guy B. eds. *Organizing Governance-Governing Organizations*. Pittsburgh, Penna: University of Pittsburgh Press, 1988.
- Catalá, Francisco A. y de Jesús Collazo, Ida. "Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico." Estudio sometido a la Confederación Unida de Trabajadores Estatales, marzo de 1990.
- Comisión de Reorganización. "Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico." San Juan, Puerto Rico, 17 de octubre de 1949.
- Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc. *Estudio de la Organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, abril de 1985.
- Consejo de Planificación Estratégica del Sector Público. *Privatización de los servicios públicos: Informe Final*, septiembre de 1988.

- Crosby, Philip B. *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*. Mentor: New America Library, 1979.
- De Mentricher, Nicole. "La función pública en Francia: problemas y perspectivas." *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 57 (septiembre 1991): 67-82.
- Denhardt, Robert B. y Jennings, Edward T. Jr. "Image and Integrity in the Public Service." *Public Administration Review* 49 (enero-febrero 1989): 74-77.
- Freeman, John y Hannan, Michael T. "Growth and Decline Process in Organizations." *American Sociological Review* 40 (abril 1975): 215-228.
- Golembiewski, Robert T. "Anomie, Resurgence, and Opportunity: Reflections on the Current State of the Public Service." *Public Administration Review*. 49 (mayo-junio 1989): 287-290.
- González Colón, Reinaldo. "Desarrollo Histórico y Evolución de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado: Sus Organizaciones e Incumbentes durante el Período de 1961 a 1981." Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1981.
- Goodsell, Charles T. *Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell (1941-1946)*. Río Piedras, P.R.: Editorial Universtaria, 1967.
- Heffron, Florence. *Organization Theory and Public Organizations. The Political Connection*. New Jersey: Prentice Hall, 1989.
- Hickman, G. R. y Silva, Michael A. *Creating Excellence: Managing Corporate Culture, Strategy, and Change in the New Age*. New York: Plume, 1984.
- Irizarry Mora, Edwin. *Privatización de empresa públicas: apuntes teóricos pertinentes al caso de Puerto Rico*. Unidad de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1990.
- Kliksberg, Bernardo. *Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- March, James G. y Olson, Johan. "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government?" *American Political Science Review* 77 (junio 1983): 281-296.
- Meléndez, Edgardo. *Puerto Rico's Statehood Movement*. New York: Greenwood Press, 1988.
- Morales, Manuel A. y Reinaldo González Colón. "La elefantiasis de la Rama Ejecutiva." *Revista de Administración Pública*. 15 (marzo de 1982): 27-60.

- Motta, Paulo Roberto. *Innovación y democratización de la gestión pública*. Venezuela: Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1991.
- Muñoz Marín, Luis. "Medidas de reorganización" en Negociado del Presupuesto. *Presupuesto Modelo: 1950-51*. San Juan, febrero de 1951.
- Negrón Portillo, Mario. *Public Administration in Puerto Rico: From Model to Crisis*. Ph. D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1983.
- Perry, James y Rainey, Hall. "The Public-Private Distinction in Organization Theory." *Academy of Management Review*. 13 (abril 1988): 192-205.
- Puerto Rico. Oficina del Gobernador. Consejo Asesor del Gobernador. *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica*, San Juan, Puerto Rico, enero de 1989.
- Peters, T. J. y Waterman, R. H. *In Search of Excellence*. Harper & Row, 1982.
- Peters, Guy B. "La moral en la función pública: estudio comparado." *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 57 (septiembre 1991): 125-145.
- Ríos Vélez, Juan A. "Análisis del diseño de la Rama Ejecutiva para determinar el gobierno que se quiere implantar." Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1973.
- Santana Rabell, Leonardo. "Rexford G. Tugwell y las raíces políticas e ideológicas de la planificación en Puerto Rico." *Revista de Administración Pública*. 15 (octubre 1982): 87-110.
- \_\_\_\_\_. "Public Administration Studies in the United States Today." *International Review of Administrative Sciences*. 54 (diciembre 1991): 651-670.
- \_\_\_\_\_. "Los límites y paradojas del Estado Befactor." *Revista de Administración Pública*. 22 (junio 1990) (en imprenta).
- \_\_\_\_\_. *Planificación y Política: un análisis crítico*. Río Piedras, P.R.: Editorial Cultural, 1989.
- Sulbrandt, José. "El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de once países". Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. en *Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 13 al 15 de noviembre de 1989.
- Universidad de Puerto Rico. Escuela Graduada de Administración Pública. *La reorganización de la Rama Ejecutiva*. Río Piedras, 1951.
- Wells, Henry. "La reorganización administrativa de Puerto Rico." *Revista de Ciencias Sociales*. 1 (marzo, 1957): 93-115.
- Wildavsky, Aaron. "Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus." *Public Administration Review*; 48 (julio-agosto 1988): 753-755.



Wise, Charles R. "Public Service Configurations and Public Organizations Design in the Post-Privatization Era." *Public Administration Review* 50 (marzo-abril 1990): 141-155.

