

LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO: CLAVES PARA EL ÉXITO

*Yolanda Cordero**

RESUMEN

En este artículo se discuten las iniciativas más recientes del Gobierno de Puerto Rico dirigidas a reformar la Rama Ejecutiva. La nueva administración gubernamental ha hecho pública su intención de implantar nuevas reformas, algunas de las cuales ya han sido anunciadas. Ante la similitud de las nuevas iniciativas con las implantadas por otras administraciones anteriores, es pertinente analizar estas propuestas a la luz de la experiencia pasada y de los modelos de cambio organizacional más importantes. El argumento central es que las reformas

* La autora posee un doctorado en Psicología Industrial Organizacional de la Universidad de Puerto Rico y una maestría en Sociología de la Universidad de Chicago. Laboró por más de 15 años en el servicio público, donde se desempeñó como Directora de Recursos Humanos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico y en el Gobierno Municipal de San Juan. También laboró como Directora de Gerencia Gubernamental y como Directora Interina de Tecnologías de Información Gubernamentales en la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Actualmente es profesora de la Escuela de Administración Pública.

estructurales, presupuestarias y contributivas implantadas en Puerto Rico han respondido al modelo de cambio con énfasis en los aspectos económicos y no han tomado en consideración la necesidad de lograr cambios en los aspectos sociales o culturales de los organismos públicos. Se proponen estrategias para promover cambios en las relaciones de trabajo, en los niveles de compromiso de los servidores públicos y en la productividad del recurso humano, entre otros.

Palabras clave: reforma gubernamental, servicio público, principio de mérito, cambio organizacional, Puerto Rico.

En el inicio del 2005, el Gobierno de Puerto Rico planteó la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de sus estructuras. Dicha propuesta tiene como objetivos la revisión de la estructura fiscal y la reorganización de la Rama Ejecutiva. En ese sentido, es oportuno repasar y analizar las iniciativas de administraciones anteriores para aprovechar la experiencia obtenida y fortalecer las propuestas actuales. De este ejercicio deben surgir lecciones que permitan, a la presente administración, realizar una transformación exitosa.

Los gobiernos democráticos, en su mayoría, se han hecho cargo del bienestar y la seguridad de sus constituyentes. En el ejercicio de cumplir con esa responsabilidad, han modificado y diversificado sus roles, de manera que, además de formular e implantar política pública, muchos gobiernos también asumen funciones como proveedores de servicios y administradores de empresas o negocios públicos. Esta multiplicidad de roles, si bien aumenta la complejidad de la operación gubernamental, no presenta mayor dificultad en periodos de bonanza económica, pues las nuevas necesidades socioeconómicas pueden ser atendidas con nuevos recursos fiscales. Sin embargo, cuando los recaudos del gobierno se estabilizan o se reducen por periodos extensos, o aumentan a un ritmo menor al de los compromisos recurrentes, entonces es difícil atender las nuevas necesidades sin reducir el gasto gubernamental en algunos renglones. Ante situaciones

como esta, los gobiernos generalmente optan por reformar sus estructuras. Los dos mecanismos más comunes son, por un lado, las reformas contributivas que buscan aumentar los recaudos y, por otro lado, las reformas fiscales que intentan disminuir los gastos a través de la reducción de sus estructuras. Sobre las reformas fiscales/estructurales, Santana Rabell (1994) plantea que por ser abarcadoras y ocurrir en un contexto de gran complejidad, han evidenciado poco éxito. El autor sugiere que la magnitud de un planteamiento de “Gran Reforma” parece ser tentador para los gobernantes, por lo que consistentemente recurren a ese modelo de cambio en sus alocuciones sobre la transformación del aparato gubernamental. De otra parte, las reformas fiscales son importantes en la medida en que los recursos que generan son utilizados de forma eficiente y efectiva. Si la reforma fiscal ocurre sin una transformación en el funcionamiento interno de las estructuras del gobierno, inevitablemente los problemas de ineficiencia y falta de efectividad absorberán, en corto tiempo, el nuevo ingreso sin producir nuevo valor para la sociedad. Es por esta razón que, en la última década, ha habido una tendencia a incorporar, en los procesos de transformación, otros objetivos, tales como el aumento en la efectividad, la calidad definida por el cliente y la productividad de las instituciones públicas. Este tipo de reforma atiende los reclamos de una ciudadanía mejor informada y, por ende, insatisfecha con la gestión pública.

La innovación tecnológica y la globalización de la economía han contribuido, de una u otra forma, a que el ciudadano promedio logre acceso a una mayor cantidad de información sobre otros lugares. El conocimiento de la existencia de condiciones de vida distintas aumenta las expectativas, las aspiraciones y también las insatisfacciones de los constituyentes, quienes desean algo mejor o diferente a lo que tienen. En respuesta a estas demandas, se han incorporado conceptos tales como: calidad del servicio, agilidad en el tiempo de respuesta y medición y divulgación de resultados. Los gobernantes han comprendido que un presupuesto balanceado, un gobierno pequeño o una estructura

eficiente no son sinónimo de una sociedad satisfecha. Si bien son factores de valor para los economistas y las agencias clasificadoras, el ciudadano promedio espera un gobierno ágil, que le provea servicios de calidad y de forma oportuna.

DOS MODELOS DE TRANSFORMACIÓN

La mayoría de los cambios en el sector público han ocurrido dentro del marco filosófico que caracteriza el sistema burocrático gubernamental. El modelo burocrático de organización tiene como características sobresalientes la centralización, la jerarquía, la autoridad, la disciplina, las reglas y la división del trabajo (Mintzberg, 1981). Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, gobiernos como Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, entre otros, iniciaron transformaciones que se alejan de algunos de los principios o fundamentos de la administración pública tradicional. Estos movimientos de cambio o reformas han tenido en común el énfasis en modificar el funcionamiento gubernamental, de modo que sea más parecido a las organizaciones privadas (Kettl, 2000; Pollit y Bouckaert, 2000). Los gobiernos reformistas han incorporado al vocabulario de la administración pública conceptos tales como: descentralización, competitividad, devolución de poderes y calidad definida por el cliente.

Las estrategias más comúnmente utilizadas para lograr cambios en estos gobiernos podrían clasificarse en dos grupos: las tradicionales, dirigidas al control presupuestario y de nómina —llamadas reformas de primera generación por Santana Rabell (2003)—, y las reinventoras —o de segunda generación—, dirigidas al rediseño de procesos y relaciones. Las reformas dirigidas al control presupuestario y de nómina responden a los modelos económicos de cambio organizacional; algunas de las reinventoras, por su parte, responden a los modelos sociales de cambio.

De acuerdo a Beer y Nohria (2000), los modelos de cambio con énfasis en el aspecto económico tienen como propósito la creación de valor económico o valor para los accionistas. Las

intervenciones bajo este modelo generalmente son dirigidas a modificar las estructuras formales y los sistemas de la organización. Una de sus fortalezas es que permite a los ejecutivos concentrarse en el logro de un solo objetivo: el aumento del valor (Jensen, 2000). Así, todas las estrategias que utilicen tendrán un mismo propósito, lo cual optimiza los esfuerzos y facilita la toma de decisiones.

Otra característica de este enfoque es el liderato de arriba hacia abajo. El puesto más alto de la organización es el que mayor cantidad de información, poder y legitimación tiene. Por ello, está en la mejor posición para establecer las metas. Se presume que el consenso retrasa el proceso de toma de decisiones y no lo hace necesariamente más efectivo. Con todo, se reconoce la importancia de la participación de los ejecutivos subalternos en la transmutación de las metas en objetivos y soluciones concretas.

Modelo económico: Bajo el enfoque económico, las estrategias de cambio se dirigen a las estructuras y sistemas de la organización. Las modificaciones a las estructuras formales y los sistemas son el curso de acción cuando la aspiración es lograr giros sustanciales en la dirección estratégica de la organización o cuando el propósito es crear innovación. Sin embargo, estas estrategias, por sí solas, pueden no ser suficientes para completar un proceso de transformación exitoso. A menudo, la reestructuración total o parcial o la sustitución de los sistemas existentes son “palancas” (“levers”) que dan mayor impulso a la renovación en sus fases iniciales (Hirschhorn, 2000). El aumento en el valor económico se obtiene al modificar la estrategia de la organización, la estructura o las unidades de trabajo, los procesos formales, los sistemas utilizados para asignar y coordinar el uso de recursos económicos y físicos, y los sistemas para administrar los recursos humanos. Para provocar estos cambios, algunas de las tácticas utilizadas son: la reingeniería de procesos, la incorporación de tecnología, los sistemas de compensación vinculada al desempeño, la eliminación de niveles intermedios de gerencia u organización plana, la reducción del tamaño de la plantilla orga-

nizacional, o “downsizing”, y la contratación externa de servicios, o “outsourcing”, entre otros.

Modelo social: Como mencionamos antes, además del enfoque económico, el cambio en la organización también se impulsa desde una perspectiva social. Beer y Nohria (2000) explican que, desde esta perspectiva, los esfuerzos de renovación van dirigidos a desarrollar la capacidad de la organización, específicamente la de los empleados, a quienes se estimula a participar de forma activa en la identificación y solución de problemas relacionados directamente con su trabajo. Desde la perspectiva social, los modelos de cambio utilizan enfoques antropológicos, sociológicos y psicológicos. Sus características principales son: la cultura como objeto de estudio y cambio, el liderazgo participativo y las agendas programáticas amplias que puedan ser modificadas en el proceso (según sea necesario).

Una cultura robusta es definida como “un sistema compartido de valores, creencias y símbolos, comprendidos ampliamente por los miembros de la organización que tendrá un efecto positivo en su habilidad para lograr consensos y llevar a cabo acciones coordinadas” (Denison y Mishra, 1989). La cultura organizacional ha sido vinculada, de varias formas, a la efectividad organizacional, con la que guardan relación estrecha elementos culturales tales como la identificación, la participación y la adaptabilidad de sus miembros. Por ejemplo, un alto nivel de identificación y participación del personal crea sentido de pertenencia y responsabilidad, los cuales se traducen en un mayor compromiso hacia la organización y una capacidad superior para operar bajo condiciones de más autonomía (Denison y Mishra, 1989). Un medio para transformar dicha cultura es el “aprendizaje organizacional,” concepto que puede resumirse como el proceso mediante el cual los miembros de la organización aprenden a identificar problemas, buscar e implantar soluciones, evaluar resultados y corregir los no deseados (Senge, 1990; Argyris y Schon, 1996). La participación activa de los miembros en este proceso propicia que todos aprendan, tanto de los éxitos, como de los fracasos. En la medida en que éstos aprendan, la organización también lo hace.

El modelo de cambio con énfasis en lo social utiliza una diversidad de estrategias, tales como: el desarrollo de equipos de trabajo; apoderamiento, o “empowerment”, hacia todos los niveles de la organización; equipos autodirigidos; medios de comunicación bidireccional entre el personal y la gerencia, y la Gestión de Calidad Total (TQM, por sus siglas en inglés), entre otros.

Cada uno de los modelos antes discutidos atiende aspectos fundamentales de la organización. La estructura fiscal, organizacional y reglamentaria determina, en gran medida, la forma en que se utilizan los recursos humanos, físicos y presupuestarios. En ese sentido, las estrategias del modelo económico son indispensables para lograr la transformación gubernamental, aunque la cultura, las relaciones de trabajo, los mecanismos de comunicación y los estilos de liderazgo son igualmente importantes. En esa dirección, Santana Rabell (1994) propone un esquema multidimensional para la reforma de la administración pública. El mismo considera la necesidad de modificar las áreas fiscal, estructural y sociocultural para lograr cambios profundos y sostenibles.

Las organizaciones de trabajo son sistemas compuestos por elementos que interactúan entre sí. Por tal razón, cuando se aspira a transformarlas, es indispensable considerar cada uno de esos elementos por separado y en su interacción, debido a la compleja red de relaciones que tienen lugar dentro de ellas. Por ejemplo, las intervenciones que se realizan en pro del desarrollo organizacional alteran o modifican características del entorno de trabajo. Esto, a su vez, causa cambios en la conducta de los individuos y conducen al mejoramiento individual y organizacional (Porras y Robertson, 1992). Así, los esfuerzos dirigidos a la transformación de una organización deben contener, tanto estrategias para lograr ajustes económicos, como estrategias para lograr cambios sociales o culturales. No obstante, la experiencia puertorriqueña de transformación gubernamental parece inclinarse hacia las reformas con énfasis en los aspectos económicos.

INICIATIVAS PARA TRANSFORMAR LA RAMA EJECUTIVA

En Puerto Rico, durante los últimos 35 años, se han constituido tres comités de estudio para proponer reformas gubernamentales y se han aprobado cuatro grupos de legislación dirigida a la implantación de cambios. La Ley Núm. 113 del 21 de junio de 1968 creó la Comisión de Reorganización para estudiar y evaluar la organización y los procedimientos de la Rama Ejecutiva, pero al ocurrir el cambio de administración, fue el gobernador entrante quien designó los miembros de dicha comisión y estableció el alcance. Esta reorganización tuvo un efecto poco significativo. En ese momento, algunas agencias fueron agrupadas en departamentos, mientras que la gestión de compras, suministro, transporte, construcción, mantenimiento de edificios y otras fue centralizada.

La Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976 creó una nueva Comisión de Reorganización. Los objetivos de esta reforma iban dirigidos a aumentar la eficiencia, mejorar la prestación de servicios esenciales y maximizar la productividad gubernamental, además de acercar los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos, entre otros. Pero, nuevamente, un cambio de administración dio la responsabilidad de implementar la reorganización al gobierno entrante. En este caso, la nueva administración incorporó varias enmiendas adicionales: reagrupación de agencias, descentralización y reorganización de programas gubernamentales. Aún así, al final, muchas de las recomendaciones contenidas en los Planes de Reorganización no fueron aprobadas por la legislatura.

ADMINISTRACIÓN HERNÁNDEZ COLÓN: 1988 – 1992

En 1991, fue aprobado un bloque de legislación para reformar la organización político-administrativa de los gobiernos municipales, otorgándoles mayor autonomía del Gobierno Central. La Ley de Municipios Autónomos garantizó “la elección de las autoridades locales por el voto directo de los electores cualifi-

cados del municipio, la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos” (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995). La Reforma Municipal les otorgó mayor control sobre sus ingresos, de manera que fortalecerían su capacidad financiera, reduciendo su dependencia del Gobierno Central, que hasta entonces controlaba las finanzas municipales. También concedió autonomía administrativa al facultarlos para organizar las unidades administrativas necesarias, establecer su propio sistema de administración de personal, crear y organizar corporaciones especiales para el desarrollo de cada municipio y organizar el espacio urbano, entre otros aspectos. Estos nuevos poderes fueron aprovechados al máximo por los municipios de mayores recursos, que eran los que contaban con la infraestructura necesaria para asumir las nuevas responsabilidades. Es así como Bayamón, Carolina, Caguas, Ponce y San Juan han redefinido el rol del gobierno municipal y han asumido el control de su desarrollo económico y social, reduciendo su dependencia del gobierno central en actividades tales como el mantenimiento y ornato de carreteras y áreas públicas, la expedición de permisos de uso y construcción, los servicios médicos de emergencia y el manejo de desastres y seguridad.

Este tipo de reorganización, tras la cual se modifican los sistemas fiscales y las estructuras de autoridad, es consistente con los modelos de reforma económica. Aunque entonces las relaciones entre el gobierno central y los municipios persiguen, como fin último, una mayor calidad en los servicios que reciben los ciudadanos, en el proceso de su implantación, el énfasis de los alcaldes y sus respectivas asambleas municipales se orientó a hacer uso de los nuevos recursos fiscales y de la autoridad.

ADMINISTRACIÓN ROSSELLÓ: 1993 – 2000

En 1993, la Administración Rosselló delineó un Plan de Reorganización de la Rama Ejecutiva cuyos objetivos eran: (a) optimizar el nivel de efectividad y eficiencia de la gestión ejecutiva; (b) expeditar los procesos operacionales del gobierno, al

igual que la prestación de servicios públicos; (c) reducir el gasto público; (d) promover la iniciativa del sector privado en la economía y demás áreas de actividad social; (e) facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos; (f) simplificar los reglamentos, los procesos y las estructuras gubernamentales que regulan la actividad privada, sin menoscabo del interés público; (g) promover la descentralización en la administración y la prestación de servicios gubernamentales en aquellos casos en que la centralización menoscabe la eficiencia, y (h) transferir funciones del Gobierno Estatal a los Gobiernos Municipales conforme a la Ley de Municipios Autónomos. Posteriormente, estos objetivos fueron articulados en seis estrategias: (a) el rol del gobierno como facilitador del desarrollo; (b) una estructura gubernamental de departamentos-sombrilla que reduzca el número de agencias que respondan directamente al Gobernador; (c) la desreglamentación de actividades excesiva o innecesariamente reglamentadas; (d) la desgubernamentalización como medio para vender propiedades y contratar, compartir o transferir funciones o servicios al sector privado; (e) la creación de concilios o equipos para la coordinación de trabajos de áreas programáticas que requieran la participación de más de una agencia, y (f) un nuevo modelo económico con énfasis en el desarrollo turístico (OGP, 1996).

De acuerdo a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), muchos de los conceptos y estrategias utilizados en la reforma del Gobierno fueron inspirados en el libro *Reinventing Government* (OGP, 1996). Los cambios estructurales fueron implantados a través de varias piezas legislativas —denominadas Planes de Reorganización—, de leyes especiales y de órdenes ejecutivas aprobadas entre 1993 y 1999. Aunque la premisa fue que harían que el gobierno fuese más ágil y eficiente, en términos de cambios en su estructura organizacional, la reorganización se limitó al movimiento de agencias de un primer nivel de jerarquía, que respondía al gobernador, a un segundo nivel, respondiendo al secretario del departamento sombrilla. Esa reagrupación de agencias tuvo el efecto de acercar dependencias con clientelas similares, lo que constituyó un paso necesario en la dirección

correcta, pues colocar varias agencias bajo la autoridad de un mismo secretario debía contribuir, en teoría, a facilitar la coordinación interagencial y eliminar la duplicidad de programas y servicios. Por otro lado, las principales limitaciones de los planes de reorganización aprobados, de acuerdo a Curet Cuevas (2003), fueron: (a) mantener todos los poderes y facultades particulares de las agencias que pasaron a formar parte de los departamentos sombrilla, creando conflictos de autoridad y responsabilidad entre sus ejecutivos; (b) no integrar los procedimientos y sistemas administrativos de las agencias bajo los departamentos, y (c) aplicar un mismo modelo de organización a agencias y servicios con diferentes necesidades.

En la práctica, sin embargo, cada departamento sombrilla funciona de modo diferente. En el Departamento de la Familia, cada agencia o administración adscrita era dirigida de forma independiente, a excepción de los trámites de personal, que se mantuvieron centralizados, y la Administración para el Sustento de Menores, que continuó trabajando por separado. En el caso del Departamento de Recursos Naturales, cada agencia adscrita actuaba de manera independiente, excepto la nueva Administración de Recursos Naturales, creada como parte de la reorganización; esta, por el contrario, nunca ha funcionado como una agencia, sino más bien como un programa del Secretariado. En el caso del Departamento de Vivienda, todas las operaciones administrativas fueron centralizadas, y las dependencias, en la práctica, funcionaban como programas del departamento. En otros departamentos sombrilla, entre ellos el de Desarrollo Económico y el de Hacienda, las agencias adscritas simplemente continuaron funcionando como lo habían hecho hasta ese momento, sin mayor intervención del Secretario. En resumen, la reorganización interna que debía ocurrir luego de la implantación de cada Plan de Reorganización —la misma que sería evaluada por la Rama Legislativa—, en la práctica nunca ocurrió, tal que las agencias continuaron funcionando como hasta entonces.

La estrategia de desreglamentación presentada como parte de las propuestas de reforma gubernamental de 1993 ordenaba la

simplificación y reducción del número de reglamentos que administraban las agencias e instrumentalidades.¹ Originalmente, cada agencia debía crear un comité interno (OGP, 2000). Luego, en 1997, fue necesario crear un Comité de Desreglamentación para redirigir el proyecto hacia las áreas de permisología, las cuales reglamentan los asuntos de construcción.

En su primera fase, el proyecto de desreglamentación produjo la evaluación de 840 reglamentos en cuatro agencias, de los cuales 425 fueron revisados y otros 212, derogados (OGP, 1996). Posteriormente, entre 1997 y 1998, se registraron 468 transacciones ante el Departamento de Estado para derogar, total o parcialmente, otros adicionales. De acuerdo a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (2000), “aproximadamente dos terceras partes de los reglamentos rediseñados reflejan una reducción de tiempo estimado en el trámite de los permisos entre un 50% y 99% con relación al tiempo vigente”.

Para implantar la estrategia de desgubernamentalización se creó un comité de privatización de facilidades y servicios. Este Comité identificó 26 servicios y facilidades que deberían ser privatizados. Basado en sus recomendaciones, se privatizaron, entre otros, la Autoridad de las Navieras, la Telefónica de Puerto Rico, los hoteles El Convento y Mayagüez Hilton, los hospitales regionales y municipales, los servicios médicos, la administración de los servicios de agua potable y la administración de servicios de mantenimiento y conservación de los residenciales públicos (OGP, 2000). Aunque algunos documentos informaron sobre economías multimillonarias como resultado de estas acciones (por ejemplo, OGP, 1996), lo cierto es que la pérdida de fondos provocada por el fraude en los procesos de privatización o en la administración de varios de estos negocios hace difícil determinar el saldo final de la maniobra. Sin embargo, con el paso del tiempo, parece haber consenso entre los sectores económicos e industriales del País en el sentido de que la estrategia no fue equivocada. Los problemas resultantes fueron ocasionados por la pobre planificación y un proceso administrativo deficiente. Al evaluar las situaciones de uso indebido de fondos se puede

concluir que la mayor debilidad radicó en la carencia de criterios para evaluar las transacciones en su fase inicial y la ausencia de estructuras de supervisión y fiscalización adecuadas a la nueva relación entre el gobierno y el sector privado una vez completado el trámite.

Otra estrategia utilizada en la reforma gubernamental de 1993 para aumentar la efectividad y eficiencia gubernamental fue reducir el tamaño del gobierno. Para lograrlo se aprobó, por vía legislativa, una ventana de retiro temprano, mecanismo que permite a empleados que están próximos a jubilarse, acogerse de forma voluntaria a un programa de retiro adelantado bajo condiciones que pueden ser diferentes a las que establece el sistema regularmente. El incentivo para el empleado es adelantar la fecha de su retiro; para el gobierno, en principio, debe resultar en un ahorro inmediato, correspondiente a lo pagado al empleado por concepto de beneficios. Este mecanismo, en teoría, también permite reducir el número de empleados gubernamentales, pues establece un límite al número de puestos vacantes que pueden ser cubiertos.

La Oficina de Gerencia y Presupuesto, hasta la fecha, no ha cuantificado los ahorros que resultaron de este programa, ni conocemos de un estudio a esos efectos. Aún ante la ausencia de datos oficiales, podemos inferir que la ventana de retiro de 1998 no se tradujo en ahorros significativos, pues se autorizó tanto la jubilación de empleados como la congelación de puestos indispensables, cuyas funciones eran necesarias (entre otros, maestros, policías, trabajadores sociales y supervisores de áreas o unidades). Como consecuencia, en los 24 meses siguientes, la mayoría de esos puestos fueron cubiertos con nuevo personal. Esto quiere decir que, mientras el gobierno pagaba los primeros cinco años de pensión a los empleados retirados de forma temprana², los puestos congelados, que serían la fuente de ahorros, comenzaron a ocuparse. A fin de cuentas, el gobierno terminó pagando dos veces por el mismo trabajo. Por otro lado, también fue aprobada la Ley Núm. 256 del 28 de diciembre de 1995, que tuvo como objetivo conceder status permanente a sobre 14,000³

empleados transitorios de la Rama Ejecutiva. Aunque fundamentada en la honrosa aspiración de hacer justicia a los empleados que realizan funciones permanentes y no gozan de los derechos de uno regular, este tipo de legislación, por su trastoque al principio de mérito, pudiera tener un efecto adverso en el resto de los ciudadanos que no tuvo la oportunidad de competir por estos puestos. Igualmente, plantea un grado de inequidad hacia los empleados que entran al sistema gubernamental mediante competencia, pues a éstos se les requiere completar satisfactoriamente un periodo probatorio que no le es requerido a los que pasan a ser empleados regulares mediante leyes especiales.

En general, resulta difícil determinar el saldo de las iniciativas para reducir el tamaño de la nómina gubernamental en este periodo. Por un lado, el Documento de Presupuesto 2000-01 indica que la Rama Ejecutiva tenía 158,987 empleados⁴ en 1995 y 212,004 en el 2000. Estos datos, que provienen de informes semianuales certificados y enviados por las agencias gubernamentales a la OGP, sugieren un aumento de 53,017 empleados. En contraposición, los datos del Departamento del Trabajo para ese mismo periodo indican que en 1995 había 227,800 empleados, y 206,300 en el 2000. Esto equivale a una reducción de 21,500 servidores. Para agravar la confusión, un estudio interno del Banco Gubernamental de Fomento plantea que, en realidad, entre 1995 y 2000 hubo una reducción de cerca de 30,000 puestos, luego de ajustar las cifras del Departamento del Trabajo y eliminar los empleos de verano.

Otra iniciativa destinada a aumentar la productividad gubernamental fue el uso de la tecnología de sistemas de información y telecomunicaciones. El gobierno inició un ambicioso proyecto que denominó PRStar, cuyo objetivo era la construcción de una red de Internet para proveer dicho servicio a sus agencias. Además, dio atención especial a la adquisición de computadoras para uso del personal. En 1995, de acuerdo a la OGP (2000), había una computadora por cada 37 empleados públicos; en 1999, había una por cada tres. En términos generales, la incorporación de la tecnología en la operación gubernamental fue exitosa en la

medida en que, por primera vez, el gobierno, a través de la OGP, asume un rol activo en la promoción del uso de computadoras para agilizar el trabajo y aumentar su precisión. No obstante, la decisión de construir y administrar una red propia deberá ser evaluada a mediano y largo plazo para determinar si la cobertura que ofrece y el costo de operación actual redundan en beneficios para el gobierno.

En resumen, la reforma gubernamental de Puerto Rico más reciente adoleció de problemas similares a los de la reforma norteamericana de ese periodo (1993-1999), en el sentido de que la diversidad de objetivos hizo difícil el logro de resultados de gran impacto social o económico. Lo más notable de la puertorriqueña descansó en la privatización de facilidades y servicios y en la reducción de reglamentos para agilizar trámites gubernamentales. Sin embargo, la falta de fiscalización adecuada y de transparencia en varios de los procesos de privatización dio lugar a actos de malversación de fondos públicos y pago de sobornos, minando así la credibilidad del gobierno ante la percepción pública, en cuanto a su capacidad para tomar este tipo de decisiones, en menoscabo del mérito incuestionable de vender negocios perdidosos (como el de las navieras) o carentes de sentido en la actualidad⁵ (como el de los hoteles). En términos del servicio a los ciudadanos, aunque hubo algunos esfuerzos en esa dirección (como, por ejemplo, realizar encuestas de satisfacción ciudadana o la adopción de la filosofía de calidad total en los departamentos de Hacienda y Corrección), no encontramos documentos que evidencien los resultados obtenidos. En el caso particular de la gestión de calidad total como herramienta para lograr cambios en la cultura de trabajo, la literatura revisada plantea que la misma es útil cuando se utiliza en conjunto con otras estrategias de cambio (Cameron y Quinn, 1999), pero utilizada por sí sola produce pocos resultados visibles, lo que no es atractivo, dado el alto costo de implantación y el tiempo que requiere del personal (Ingraham y Jones, 1999; Kettl, 2000; etc.). Con respecto a la reestructuración de agencias, al no ocurrir la segunda fase, en la que debían ser integradas las agencias bajo la sombrilla,

su impacto fue mínimo en el funcionamiento del gobierno en general, ya que cada una continuó operando igual como lo había hecho antes.

Para sintetizar, la reforma gubernamental de este periodo incorporó, por primera vez, algunos elementos sociales, tales como la atención al cliente y la responsabilidad individual del empleado (“accountability”). La mayoría de los esfuerzos estuvieron dirigidos a las áreas de ingerencia gubernamental que promovieran una mayor actividad económica en el sector privado. La finalidad de estas estrategias fue fomentar el desarrollo económico a través de la construcción y el establecimiento de nuevos negocios. Por tal razón, concluimos que se trató de una reforma con énfasis en el aspecto económico.

ADMINISTRACIÓN CALDERÓN: 2001-2004

Durante el periodo de 2001 a 2004, aunque no hubo un plan formal de reforma gubernamental, se implantaron varias iniciativas dirigidas a atender problemas similares a los enunciados por la Reorganización de 1993. La necesidad de tomar medidas para controlar los gastos públicos surgió de la situación fiscal identificada en aquel momento. En el 2002, Calderón expresó: “Nos entregaron un gobierno en bancarrota financiera, con un déficit de más de \$700 millones y otros \$1,600 millones en déficit escondidos que hubo que buscar la manera de pagar a largo plazo”⁶. Para atender ese escenario, inmediatamente se tomaron medidas, entre ellas la reducción de gastos en varios renglones, como telefonía móvil, vehículos, tarjetas de Navidad, contratos de servicios profesionales, escoltas policíacas y otros desembolsos no esenciales.

La agilidad de los trámites gubernamentales, la calidad de los servicios y el acceso de todos los ciudadanos a éstos también fueron objetivos administrativos que dieron lugar a la implantación de varias iniciativas. Por ejemplo, la Oficina de Sustento de Menores (ASUME) reportó una mejoría significativa en el tiempo de manejo de las pensiones y en la resolución de casos (OGP, 2004a). Entre el 2001 y el 2004, dicha oficina aumentó en un 28

por ciento la cantidad de dinero recobrado por concepto de pensiones alimentarias adeudadas. Además, en el 2004 logró la distribución del 98 por ciento de los pagos en el término establecido por ley. El Registro de la Propiedad, adscrito al Departamento de Justicia, de igual forma logró reducir el atraso que por dos décadas arrastró consistentemente. En el 2001, tenía 474,951 casos pendientes de registrar; en el 2004, 366,040 (OGP, 2004a), aún cuando la cantidad de casos radicados aumentó con relación a los años anteriores. Estos ejemplos y otros mencionados en el Documento de Presupuesto 2004-2005 tienen en común al cliente, o el ciudadano, como principal y directo beneficiario.

Otra iniciativa de cambio utilizada durante ese periodo fue la ampliación del horario de las agencias que ofrecen servicios a los ciudadanos. En el 2002, ocho agencias comenzaron a operar hasta las 6:00 p.m., y los sábados, durante la mañana (OGP, 2004a).

Posiblemente, la estrategia de cambio más ambiciosa ha sido el Gobierno Electrónico. Entre el 2001 y el 2004, se lanzó al público el Portal del Gobierno, el cual ofrece acceso a todos los sitios de la red (websites) de las agencias gubernamentales de Puerto Rico. Además, se colocaron sobre 500 formularios para solicitar servicios gubernamentales; éstos pueden ser descargados desde cualquier computadora con conexión a la Internet. Para el 2004, ya había sobre 100 servicios electrónicos que podían ser radicados de forma electrónica (OGP, 2004b), pero su uso y acceso, evidentemente, están condicionados a que las personas posean una computadora y una cuenta de Internet. Estos factores, sumados al desconocimiento de la mayoría de la población sobre su existencia, han limitado el número de ciudadanos que hacen uso de esta nueva vía de obtener información y servicios, así como han reducido la eficiencia del programa y, de paso, su efectividad. Por ejemplo, el promedio mensual de personas que visitaron el Portal en el 2004 fue de 24,000 (OGP, 2004b). Si se toma en consideración que entre un 20 y un 25 por ciento de la población en Puerto Rico tiene una cuenta de Internet (lo que representa entre 800,000 y 1 millón de habitantes), es razona-

ble concluir que el número de personas que utilizan el Portal del Gobierno es todavía muy reducido. Más aún, si el gasto gubernamental en tecnología fue estimado en poco más de \$400 millones durante este periodo, será necesaria una mejor divulgación de los servicios y de las nuevas estrategias para que aumente el acceso a la tecnología de telecomunicaciones y para que ese gasto se convierta en inversión.

Entre el 2001 y el 2004 se realizaron avances significativos en la inversión y el uso de la tecnología de sistemas de información y telecomunicaciones. Sin embargo, los proyectos han corrido de forma desintegrada y sin un plan gubernamental que guíe una inversión de esta magnitud. Sobre este particular, el Comité Especial para la Reforma Fiscal (2005) menciona que:

La falta de una estrategia tecnológica coherente para todo el Gobierno de Puerto Rico y la segmentación de proyectos sin que los mismos estén enmarcados en un objetivo común de hacer al “gobierno total”, uno más eficiente y productivo, hacen de este gasto y de los planes gubernamentales uno que debiera ser mejor evaluado (p. 40).

Ahora bien, el éxito de las iniciativas para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos durante ese cuatrienio contrasta con la determinación de crear unas ocho agencias adicionales a las ya existentes.⁷

El tamaño de la Rama Ejecutiva ha sido objeto de preocupación por parte de la mayoría de los comités de trabajo creados en los últimos 20 años para evaluar el funcionamiento del gobierno. La proliferación de agencias —tema obligado de toda discusión sobre las causas de su ineficiencia— aumentó tanto la nómina como el número de organismos gubernamentales. De las creadas, sólo la Oficina del Procurador del Paciente contenía, en su ley orgánica, la autorización para transferir personal de la Administración de Servicios de Salud (ASES) a la nueva agencia. Pero aún en este caso, la Oficina ha creado, posteriormente, puestos adicionales a los transferidos de ASES.

Otra medida tomada en este periodo (que ya es costumbre de las últimas administraciones) fue la aprobación de legislación para conceder status permanente a empleados con nombramiento transitorio. En el 2004 fue aprobada la Ley Núm. 172, que, al igual que la Ley 56 de agosto de 1989 y la Ley 256 de diciembre de 1995, concedió status de carrera a empleados con este tipo de nombramiento. Esta legislación, si bien resulta en un beneficio para los impactados por la misma, trastoca, en diversos sentidos, las estructuras gubernamentales, no sólo por su impacto directo en el número de puestos, sino por la excepción que hace a los sistemas de personal que buscan garantizar el principio del mérito. De acuerdo al Departamento del Trabajo, el balance final de ese periodo, en términos del tamaño de la plantilla gubernamental, fue un aumento de sobre 30,000 empleados; fuentes del Banco Gubernamental de Fomento informan que, entre el 2000 y el 2004, hubo un aumento de 20,000 empleados en las agencias de la Rama Ejecutiva, mientras que el Documento de Presupuesto 2004-05 refleja un aumento de poco más de 4,000 puestos⁸ durante esos años.

Si bien no hubo un planteamiento público o agenda formal de reforma gubernamental, durante la Administración Calderón se obtuvo avances significativos en la incorporación de nociones, como la calidad del servicio en función del cliente y la medición de la efectividad, en contraposición a las tradicionales medidas de eficiencia o de volumen. Las agencias que adoptaron estos conceptos asociados al modelo económico de transformación como parte de su funcionamiento realizaron cambios internos en sus estructuras, procesos y sistemas de recursos humanos. También incluyeron estrategias, tales como el trabajo en equipo, la capacitación y el desarrollo profesional, así como elementos de la gestión de calidad total, los cuales propiciaron, en alguna medida, cambios en la cultura del trabajo.

ADMINISTRACIÓN ACEVEDO VILÁ: 2005

El programa de gobierno de la actual administración contemplaba una reorganización gubernamental fundamentada en la descen-

tralización a través de la regionalización. En enero del 2005, la Administración Acevedo Vilá identificó un déficit estructural de \$1,300 millones en las finanzas gubernamentales (OGP, 2005):

Eso significa que correr el gobierno este año fiscal, que termina el 30 de junio de este año, de verdad costó \$9,297 millones. Ahí es que está el ya famoso déficit estructural: \$550 millones de un préstamo, \$131 millones de fondos no recurrentes, más los \$443 millones de gastos adicionales proyectados en las agencias y la proyectada insuficiencia de recaudos de Hacienda en este año fiscal para un total de alrededor de \$1,300 millones de fondos que se necesitaron para el presente presupuesto pero que no están disponibles para el próximo.

Para atender la situación fiscal deficitaria, se propusieron dos objetivos principales: la reforma del sistema fiscal y la reorganización de la Rama Ejecutiva. El primer paso para lograr la primera fue la creación, mediante orden ejecutiva,⁹ de la Comisión Especial para la Reforma Fiscal de Puerto Rico.¹⁰ Ésta recibió la encomienda de someter al Gobernador recomendaciones específicas de medidas para reducir el gasto gubernamental, lograr mayor justicia contributiva y hacer al gobierno más ágil, efectivo y humano. Dicha Comisión rindió su informe el 4 de mayo de 2005. Para alcanzar la segunda, el Gobernador propuso las siguientes medidas: (a) reducir el número de oficinas y agencias mediante consolidación, relocalización y eliminación; (b) congelación de puestos vacantes; (c) eliminación de puestos transitorios e irregulares; (d) plan de retiro incentivado a empleados que cumplen todos los requisitos para una pensión por mérito; (e) ventana de retiro temprano; (f) reducción voluntaria de la jornada semanal de trabajo, y (g) eliminación de subsidios a las corporaciones públicas. Además, anunció los ya tradicionales recortes en el gasto por concepto de teléfonos móviles, vehículos de motor, viajes, entre otros. Éstos últimos fueron implantados mediante la firma de órdenes ejecutivas para esos fines.¹¹

La reorganización de la Rama Ejecutiva, según ha sido presentada, plantea algunas dificultades que ponen en riesgo su efectividad. Las reorganizaciones estructurales, a diferencia de las reformas contributivas, muy raramente producen resultados a corto plazo, con excepción de las que contemplan la cesantía masiva de empleados, en cuyo caso, se pueden obtener ahorros luego del pago de liquidaciones.

Iniciar el ejercicio de reorganizar la Rama Ejecutiva durante el proceso de análisis presupuestario ha sido acertado, en la medida en que evidencia la voluntad de tomar decisiones difíciles, pero necesarias. Ahora bien, la expectativa de lograr el cuadro de un presupuesto reestructurando, pero reteniendo todo el personal resulta, cuando menos, poco realista. Los ahorros que puede producir la propuesta, sin despidos masivos e incorporando algunas estrategias adicionales, inicialmente son imperceptibles. Con todo, debe producir resultados cualitativos de importancia, en términos de cambiar tendencias, actitudes y procesos internos de las agencias. Si tomamos como ejemplo la reducción en la nómina gubernamental, las estrategias propuestas son similares a las implantadas por la Administración Rosselló entre 1993 y 2000. En esa ocasión, se establecieron controles en los nombramientos de empleados públicos, requiriendo que los mismos fueran autorizados por el Secretario de la Gobernación. También se decretaron cesantías de empleados de algunos de los organismos privatizados y se autorizó un programa de retiro temprano. Hasta el momento, las nuevas medidas se distinguen de las anteriores en que no se contempla la privatización de facilidades o servicios; por lo tanto, la reducción de la nómina descansa en la eliminación de puestos transitorios e irregulares (por jornal).

La mayor limitación de estas estrategias es que son útiles bajo condiciones específicas. Por ejemplo, los programas de retiro temprano pueden contribuir a reducir la nómina gubernamental y, de paso, el gasto público en la medida en que las funciones que desempeñaban esos empleados dejan de ser necesarias, ya sea porque el trabajo ha sido automatizado o rediseñado, o porque la oficina fue eliminada. Sin embargo, estos programas, en que

se permite el retiro de empleados de cualquier agencia, con la condición de que el jefe de la misma certifique que el puesto no es necesario, son simplemente un beneficio para el personal y no una medida para reducir el gasto porque, a corto o mediano plazo, dichas dependencias nombrarán nuevos empleados para atender el cúmulo de trabajo generado por la salida no planificada de los retirados o de aquéllos cuyos nombramientos no fueron renovados. De hecho, el impacto adverso en las finanzas de las agencias administradoras de los sistemas de pensiones supera por mucho el beneficio económico que puede obtenerse, aún cuando los empleados pertenezcan a programas eliminados.

La congelación de puestos vacantes y la eliminación de puestos irregulares o transitorios pueden ser medidas efectivas cuando la agencia ha tomado las previsiones para reasignar el trabajo que antes realizaban los empleados bajo este tipo de nombramiento. Ahora bien, si la medida es implantada como mecanismo para atender el “problema presupuestario”, la experiencia ha sido que durante los próximos 12 a 24 meses siguientes a su implantación, las agencias obtienen los fondos necesarios para nombrar el personal nuevamente debido a la presión que se genera por parte de los ciudadanos o clientes, quienes son los que reciben el impacto de la reducción del personal, en cuanto a la calidad o la agilidad de los servicios. Para evitar esta situación, es necesario rediseñar el trabajo impactado por la reducción. A modo de ejemplo, la eliminación de diez brigadas de mantenimiento de carreteras necesariamente tendrá un efecto en el estado de las mismas si la agencia se limita a redistribuir el trabajo entre las brigadas que permanecen activas. En cambio, si se incorpora tecnología que permita realizar el trabajo más rápidamente, o si se establecen mecanismos de supervisión más efectivos cuando existe el convencimiento de que el personal restante es suficiente para realizar el trabajo, entonces es razonable esperar que los servicios no se vean afectados. Lo mismo aplica a la reducción voluntaria de la jornada de trabajo. En este caso, la medida propuesta permite al empleado trabajar cuatro días a la semana, lo que equivale a una reducción de un 20 por ciento de su jornada regular, a cam-

bio de una reducción de solamente un 15 por ciento de su salario. Esta propuesta, no obstante, incluye disposiciones que permiten al empleado acumular tiempo extra si se le requiere trabajar el quinto día por necesidades del servicio. De nuevo, si el trabajo en la unidad donde labora el empleado no se reestructura de forma tal que no sea necesario ese 20 por ciento de labor, eventualmente las agencias autorizarán a los empleados a trabajar el tiempo extra para reducir los atrasos creados por la reducción de horario. En estos casos, el tiempo extra, de ser compensado a razón de 1.5 hora por cada hora extra trabajada, le costará al gobierno el equivalente a un 30 por ciento más por día. Esto quiere decir que, para que la jornada reducida resulte, no sólo en un beneficio para el empleado, sino también en un mecanismo de reducción del gasto de nómina, las agencias deberán eliminar de forma permanente la necesidad de esas 7.5 horas diarias.

La descentralización de los servicios a través de la regionalización, aún cuando pudiera requerir legislación para su viabilidad, no debe ser descartada. En algunos casos, como el del Departamento de la Familia, es evidente que la regionalización de varias agencias o administraciones presupone un aumento considerable en gastos operacionales y posiblemente poco aumento en la efectividad, en comparación con el gasto. Para que sea viable, es necesario consolidar primero las agencias que responden al Departamento, para luego crear administraciones o subsecretarías regionales. Sin embargo, existen otros departamentos que podrían iniciar proyectos en esa dirección sin mayor dificultad. Ese es el caso del Departamento de Vivienda y del Departamento de Educación: ambas agencias funcionan de forma centralizada actualmente, y dentro del marco actual de sus leyes orgánicas, podrían iniciar su descentralización a través de las regiones. La ejecución de programas piloto les permitiría refinar el modelo en la marcha, de modo que su implantación no resulte en un disloque de los servicios ofrecidos.

El modelo de transformación propuesto hasta el momento responde claramente a un propósito económico. Las estrategias proyectadas o implantadas hasta la fecha tienen como única fina-

lidad la reducción de gastos. Basado en la experiencia histórica de las pasadas reformas económicas, la mayor dificultad que esto plantea es que los logros alcanzados no han afectado o modificado el funcionamiento del aparato gubernamental por mucho tiempo, pues luego de un periodo de “escasez y austeridad” —el mismo que es percibido internamente como algo pasajero—, los viejos sistemas, procesos, relaciones y formas de hacer las cosas reclaman nuevamente los recursos que les fueron “arrebata- dos” para poder funcionar igual que siempre. Por tal razón, es necesario que, además de llevar a cabo cambios que generen una reducción en el tamaño o el número de estructuras y empleados, se revisen los procesos de trabajo y se rediseñen bajo un nuevo paradigma de efectividad y eficiencia que sea compartido por todos los miembros de la agencia, de modo que promueva un mayor sentido de responsabilidad en todos los niveles.

ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA

Hasta la fecha, las estrategias presentadas por las distintas administraciones no han tomado en consideración la necesidad de realizar ajustes en la cultura de nuestras organizaciones gubernamentales. Los cambios propuestos han atendido aspectos contributivos, presupuestarios y de estructura; pero los factores culturales son y serán igualmente determinantes en el éxito de su implantación.

La Organización de las Naciones Unidas, como parte de su proyecto Declaración del Milenio, propone que para lograr una administración pública efectiva y eficiente deben atenderse dos aspectos importantes: las estructuras institucionales y los servidores públicos.¹² Las primeras deben funcionar adecuadamente y proveer la flexibilidad y la agilidad necesarias para realizar el trabajo. Los segundos deben poseer la motivación, la dedicación y las destrezas necesarias para cumplir con la responsabilidad social que conlleva ser un servidor público.

La Reforma Cultural que proponemos tiene cuatro objetivos fundamentales: el uso de la tecnología para convertir la información en conocimiento, la creación de una organización responsable (“accountable”), la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, y la ética y la integridad como sinónimos de Servicio Público.

TECNOLOGÍA, INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

Una característica que comparten la mayoría de las instituciones gubernamentales del mundo es la capacidad para recopilar y producir documentos e información. También han demostrado una gran facilidad para acumularlos a través del tiempo. A pesar de ello, el uso de esa información se limita, generalmente, a lo inmediato, a dar una respuesta a la solicitud o transacción de ese momento para luego pasarla a los archivos, donde “muere”, a menos que alguna investigación administrativa posterior requiera su “resurrección”.

A menudo se describe el momento histórico actual como la “Era de la Información”. Sin embargo, dicha información es útil sólo en la medida en que la convertimos en conocimiento. A su vez, ese conocimiento es provechoso siempre que seamos capaces de utilizarlo para tomar decisiones que mejoren nuestras instituciones, nuestros servicios y nuestra calidad de vida.

Para convertir la información en conocimiento es necesario superar dos escollos inmediatos: el uso ineficiente de la tecnología de sistemas de información y la escasez de recursos humanos capacitados para llevar el proceso a cabo. Debemos recordar que los sistemas informáticos de hace una década o más fueron diseñados por expertos en el desarrollo de aplicaciones, no en los procesos de trabajo en los que éstas se utilizan. Esto limita el uso de la información, pues el objetivo original del diseño fue sustituir un proceso de trabajo manual por uno automatizado. No obstante, la mayoría de esos sistemas y aplicaciones recogen y almacenan información valiosa que, al ser reordenada o cruzada, permitiría obtener un mejor entendimiento de la clientela

a la que servimos, la forma en que se utilizan los servicios o sus limitaciones.

La articulación estratégica de esta propuesta contribuiría a resolver varios problemas de nuestras instituciones gubernamentales. Un primer ejemplo de ello es la administración centralizada de los sistemas electrónicos de información fiscal y de recursos humanos. Por años, las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico han dependido de los sistemas electrónicos de información del Departamento de Hacienda mediante dos aplicaciones: Puerto Rico Information Accounting System (PRIFAS) y Recursos Humanos (RHUM). Éstas manejan los datos sobre gastos, pagos y nóminas de cada dependencia, las cuales han reclamado mayor control sobre ese particular y más flexibilidad en la preparación de sus respectivos informes. En el caso de RHUM, también han planteado la necesidad de integrar, a la información sobre nómina, aquella que sea propia de la gestión de recursos humanos.

La posición tradicional de Hacienda ha sido mantener la información centralizada y desarrollar los informes que sean solicitados por cada oficina. Ante esta situación, algunas agencias han desarrollado o adquirido otras aplicaciones que corren de forma paralela con PRIFAS y RHUM, con el perjuicio de que duplican los esfuerzos. El Departamento de Hacienda ha desalentado esa práctica bajo el argumento de que ellos pueden proveer ese requerimiento, siempre que se solicite anticipadamente. Por su parte, los funcionarios de las agencias han expresado que ese proceso resta agilidad a sus operaciones.

En el 2004 la Oficina de Gerencia y Presupuesto dio un primer paso para atender el problema, al emitir la Política Núm. TIG-009 del 15 de diciembre de 2004, la cual, por primera vez, abría la puerta a la posibilidad de que cada agencia pueda adquirir o desarrollar aplicaciones, siempre que las mismas permitan una transferencia de datos adecuada hacia los sistemas del Departamento de Hacienda. Sin embargo, la limitación principal ha sido la renuencia de Hacienda a identificar mecanismos para

facilitar el recibo de esos datos desde otras aplicaciones. Esta realidad es inconsistente con la aspiración de lograr una gerencia pública efectiva, eficiente y ágil, que no puede conseguirse sin la información necesaria al momento de tomar decisiones. Por ello, es imperativo que se revise el modelo centralizado actual de manejo de información y se viabilice que cada dependencia gubernamental cuente con los datos que le sean necesarios, de forma integrada y con la flexibilidad que requiera según sus particularidades. En la medida en que cuenten con información integrada sobre sus recursos fiscales, humanos y de propiedad estarán en mejor posición de analizarla y producir conocimiento para la toma de decisiones gerenciales.

Un segundo ejemplo es el manejo de información sobre la asistencia y el uso de licencias en el sector público. Una de las críticas que se hace a la gestión pública es que el tiempo productivo es muy limitado: primero, por la cantidad de días de licencias con paga que se ofrecen; segundo, por el ausentismo. Ciertamente, el tiempo trabajado por los recursos humanos de cada agencia, el uso de las licencias y el tiempo extra contribuyen a determinar su nivel de productividad. Esto se hace más evidente actualmente, cuando los departamentos se ven precisados a reducir su fuerza laboral y conocer el número de recursos necesarios para realizar un trabajo. Al presente, son pocas las agencias que cuentan con sistemas electrónicos que recopilen esta información, y aún aquéllas que los poseen, los utilizan únicamente como herramienta para el cuadro electrónico de los balances de licencias y no para analizar su funcionamiento.

La productividad es un elemento crítico en la transformación de nuestras instituciones. Para promover una cultura de responsabilidad individual e institucional, es necesario conocer qué funciona correctamente y qué requiere ser mejorado. El uso de la tecnología para obtener ese conocimiento permitirá un manejo más efectivo y eficiente de nuestros recursos fiscales, físicos y humanos.

RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL E INDIVIDUAL

La implantación de sistemas que permitan conocer con cuánta efectividad y eficiencia operan las dependencias gubernamentales promueve la responsabilidad institucional e individual. El primer paso necesario es la formulación de metas y objetivos cuyo resultado o aspiración sea constatable. Tradicionalmente, éstos son formulados de manera tal que parecen más estrofas de un poema, que resultados deseados. En la medida en que no puedan ser comprendidos por todos los miembros de la organización, su lectura tendrá el mismo efecto que el de la lectura de un poema. El segundo es la discusión de los objetivos de la institución por parte del jefe de la agencia con los directivos, de modo que sean estos últimos los que identifiquen las estrategias generales y específicas para alcanzarlos. El tercero es la divulgación masiva de las metas, los objetivos y las estrategias a todos los empleados, tal que cada uno pueda ver su trabajo insertado en el “gran orden institucional,” y así reconocer su responsabilidad con respecto al logro de dichas propuestas. El cuarto paso es la implantación de mecanismos de seguimiento y medición del progreso hacia los fines establecidos. En la medida en que cada miembro de la organización conozca su responsabilidad y la aportación que debe hacer, será más fácil reconocer a quienes contribuyen a lograr los resultados, así como corregir, readiestrar o separar a los que no contribuyen o impiden alcanzarlos.

Hasta la fecha, los esfuerzos de la Oficina de Gerencia y Presupuesto por establecer indicadores de desempeño institucional se han visto reducidos a poco menos de media docena de agencias. Esto se debe principalmente a la falta de destrezas y conocimientos que sobre este tema tiene el personal en puestos de la alta gerencia y a la carencia de políticas firmes que requieran a las agencias medir e informar sobre su desempeño. Actualmente, la mayoría de los departamentos de la Rama Ejecutiva recopila información sobre el esfuerzo realizado (cartas contestadas, orientaciones ofrecidas, ayudas distribuidas, entre otros), mas no así de los resultados obtenidos. El asunto más desconcertante

es, quizás, el reconocimiento de que muy pocos gerentes y altos ejecutivos podrían identificar el propósito o finalidad social de la totalidad de los procesos que dirigen o supervisan.

Comprender la razón de ser de una institución gubernamental es el principal reto para lograr una cultura de responsabilidad institucional e individual. Sólo aquellos miembros de la organización que tengan claridad de propósito podrán tomar las mejores decisiones en el momento oportuno; sólo ellos podrán distinguir lo verdaderamente importante de lo aparentemente importante en el quehacer de la entidad; por ende, sólo ellos podrán asignar la prioridad correcta a los múltiples asuntos que deben atender y resolver.

ÉTICA E INTEGRIDAD

La mística del servicio público ha desaparecido, se ha perdido detrás de la ambición del poder de algunos, de la ausencia de capacidad de otros y de la apatía de muchos. La relatividad del mérito como principio rector de todas las decisiones que atañen al servidor público parece ser uno de los problemas. Sin embargo, esa relatividad es el resultado de la escasez de empleos, unida a la concesión de favores políticos o personales. Parece haber consenso en que el número de empleados públicos es excesivo, pero nadie sabe a ciencia cierta cuántos hay en realidad. Y esto no es casualidad, sino el resultado de la indiferencia ante lo inevitable: al final del cuatrienio habrá que nombrar o dar permanencia a nuevos empleados para contar con la aprobación, cooperación y simpatía de algunos electores y activistas políticos. También se concederán, con prisa y sin mayor celo profesional, aumentos salariales y ascensos. Los criterios que pudieron existir en los primeros años de cualquier administración se irán haciendo sal y agua a medida que se acerque el próximo proceso eleccionario, dando lugar a que muchas decisiones se tomen sobre criterios ajenos al mérito.

La cultura organizacional que resulta de esta forma de administrar no puede ser de justicia, de equidad, o de mérito. Una

cultura se fortalece cuando se promueven y modelan conductas cónsonas con los valores que la sostienen. Para lograr una organización justa y equitativa, en la cual se reconozca el desempeño sobresaliente y se atienda adecuadamente el desempeño deficiente, son necesarios supervisores con un alto sentido de ética e integridad, con voluntad para tomar decisiones justas y destreza para comunicar a sus empleados los criterios que utilizará para evaluar su desempeño. Pero ese supervisor podría ser una voz solitaria si no existe una unión de voluntades mayor; el Gobernante de turno y sus funcionarios de confianza deberán adoptar un compromiso de no ejercer presión indebida sobre ninguno de ellos. Por su parte, los empleados que colaboran en los procesos político-partidistas deberán comprender que esa aportación nada tiene que ver con el servicio público, y que dentro de la agencia será el mérito de su trabajo el único criterio que se utilizará para determinar sus oportunidades de desarrollo. Los ciudadanos en general tenemos la responsabilidad de apoyar a quienes no utilicen sus cargos para reconocer a los colaboradores de la política partidista, independientemente de sus preferencias particulares. Es necesario eliminar la expectativa de que aquel “que trabaja por el partido” o que es un familiar de éste tendrá mayores oportunidades de obtener un puesto, un ascenso o un aumento salarial que cualquier otro ciudadano que realice un mejor trabajo o esté mejor cualificado.

Otro reto a superar es la desconfianza del personal. En la medida en que se fortalezca la comunicación entre los miembros de la organización, a base de apertura al diálogo y de transparencia, las decisiones gerenciales serán legitimadas por la mayoría de ellos, aún cuando pudieran ser negativas para algunos. De igual forma, la ausencia de transparencia y participación aumentará la desconfianza, el recelo y la percepción de injusticia, de favoritismo y de privilegios. Por ello, las alta y mediana gerencias de las instituciones gubernamentales tienen la responsabilidad directa de fomentar un clima de ética e integridad. La reinención del servicio público requiere motivación, responsabilidad individual y compromiso social de cada empleado. Pero esto no ocurrirá en

el vacío: para lograrlo, los principales actores (Gobernador, Jefe de Agencia y Gerencia) deberán dar los primeros pasos, reconociendo las vulnerabilidades de la cultura existente, formulando propuestas o políticas firmes y específicas que conviertan la ética, la integridad y el mérito en los pilares del nuevo servicio público, y más importante aún, modelando los principios que formulen.

En resumen, el principio de mérito es salvable y necesario. Es salvable si se eliminan las asociaciones filiales de los partidos políticos dentro de las agencias gubernamentales; si se prohíbe a los nuevos funcionarios nombrados al servicio de confianza que ocupen un puesto de carrera hasta tanto transcurra un periodo de tiempo razonable, que elimine la duda de si su nombramiento ha sido producto de sus influencias y relaciones, más que de sus credenciales y atributos profesionales; si se reconoce que el concepto del principio de mérito y los procedimientos asociados a éste son dos cosas separadas, y que para que el primero mantenga su vigencia, los segundos deben ser repensados a la luz de las nuevas realidades y exigencias de la administración pública contemporánea.

CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

La discusión de las propuestas anteriores pone en evidencia la importancia de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos para lograr la transformación de la cultura de trabajo. El uso inteligente de la información supone la capacidad de análisis de aquéllos que tienen acceso a la misma. El desarrollo de medidas de desempeño organizacional requiere destrezas y conocimiento, tanto sobre la institución gubernamental en la cual se labora, como sobre las técnicas de medición. La implantación y divulgación de metas, objetivos y medidas de resultados requiere de una alta y mediana gerencia con destrezas de comunicación y dirección. La integridad y la ética sólo pueden ser promovidas por líderes que las comuniquen y modelen de forma efectiva. Por ello, la tarea para las oficinas de recursos humanos es enorme y

trascendental. Su mayor reto será superar la visión de una oficina de trámites y adoptar una visión de aliado estratégico de la institución gubernamental en la consecución de las metas y objetivos. También deberán convertirse en los principales promotores de la ética, la integridad y la justicia en las decisiones que afectan a los recursos humanos.

TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

En gran medida, la reinención del servicio público descansa en el asesoramiento y orientación que darán los administradores y especialistas de recursos humanos a todos los miembros de la organización. Sin embargo, este nuevo rol requiere de nuevas destrezas. Los administradores de Puerto Rico tendrán que desarrollar nuevas competencias, del mismo modo que lo han estado haciendo los funcionarios de otras jurisdicciones. Por ejemplo: en 1998, el Gobierno de Canadá consignó cuatro roles críticos para los funcionarios de recursos humanos del gobierno federal: (a) estratégico —alinear las prácticas de recursos humanos a las estrategias de la organización—, (b) funcional —diseñar e implantar los procesos de reclutamiento, clasificación, retribución, desempeño y capacitación—, (c) relaciones con las personas —conocer y satisfacer las necesidades de los empleados—, y (d) agente de cambio —actuar como catalítico, identificar e implantar procesos de cambio—. ¹³ El modelo adoptado supone que un administrador de recursos humanos debe ser competente en cada uno de esos roles. El Gobierno de Australia, por su parte, desarrolló el Modelo de Competencias para los Recursos Humanos, en el cual identificó tres roles: aliado de la organización, agente de cambio y líder. ¹⁴ A partir de esos roles, el Modelo identifica 22 competencias que debe poseer el administrador o especialista de recursos humanos. De igual forma, Estados Unidos, Reino Unido y otros gobiernos han reconocido que la evolución de las instituciones gubernamentales requiere de una transformación de sus administradores de recursos humanos, de modo que sean éstos, en su rol de aliados estratégicos, los que inicien el desarrollo de la

alta gerencia del servicio público, y luego, junto a éstos, den paso al desarrollo del resto del personal.

COMPETENCIAS DEL EJECUTIVO GUBERNAMENTAL

El desarrollo de la alta gerencia reviste gran importancia a la luz de nuestra discusión anterior. Por lo tanto, un primer paso necesario es definir el funcionario público que necesitan nuestras instituciones. Algunas de las competencias identificadas por otras jurisdicciones, que pueden ser un punto de partida en una discusión local, son:

- (a) Capacidad cognoscitiva para comprender y responder, de forma estratégica, a las complejidades inherentes al servicio público; crea orden en medio del caos y desarrolla políticas aceptables desde múltiples puntos de vista. Comprensión profunda del propósito de la organización y de su relación con otros componentes gubernamentales y privados. Conocimiento del cliente al cual ofrece servicios.
- (b) Creatividad para cuestionar los medios convencionales y crear un ambiente de aprendizaje continuo dentro de su organización a través del apoyo a una cultura que valora la innovación.
- (c) Visión o habilidad para describir a otros el futuro del servicio al público de un modo inspirador, que promueva el entusiasmo y el compromiso.
- (d) Orientación a la acción, al desarrollo de estrategias alternas para atender potenciales resultados negativos, mantener el enfoque y hacer que las cosas ocurran y se completen.
- (e) Desarrollo de su equipo de trabajo; estimula a los empleados a desarrollar sus competencias y propicia oportunidades para que las utilicen; ofrece consejo y comparte aquellas experiencias que puedan ayudar a los individuos y al equipo a mejorar su desempeño; promueve el apode-

ramiento de otros mediante la delegación de responsabilidad y autoridad.

- (f) Manejo de las relaciones interpersonales de forma tal que propicia un clima de respeto y aprecio entre los miembros de su equipo de trabajo. Influye en otros y maneja situaciones interpersonales complejas de forma efectiva y oportuna. Promueve un lugar de trabajo justo.
- (g) Compromiso institucional evidenciado al alinear las acciones y decisiones con la misión, la visión y los valores de la organización. Actúa con integridad y promueve la consistencia entre principios, valores y conductas. Establece estándares de desempeño personales y organizacionales altos; los persigue con energía y pasión. Ejerce el poder sólo como un medio para el logro de los objetivos y no como un fin en sí mismo.

CREACIÓN DE LA CARRERA PÚBLICA

La supervisión de los empleados debe estar en manos de personal cualificado. Sólo aquel servidor público que posea las competencias gerenciales adecuadas debe ser seleccionado para ocupar puestos de supervisión. Un supervisor recibe la encomienda de asegurar que la tarea se complete en el tiempo previsto y con los estándares de calidad establecidos. También tiene la responsabilidad de asegurar condiciones de trabajo de respeto, justicia, seguridad y motivación. La práctica de nombrar personas que no poseen las competencias necesarias y pensar que las desarrollarán en la marcha ha resultado en empleados con baja motivación, baja productividad, pobremente supervisados y, a menudo, víctimas de violaciones a sus derechos. Para corregir esta situación, proponemos que se apruebe, mediante ley u orden ejecutiva, que todo servidor público que supervise empleados deberá poseer las competencias necesarias previo a ejercer dichas funciones. En el caso de aquéllos que actualmente se desempeñan como tales, se les deberá conceder un periodo de 12 meses para que tomen

los cursos que les permitan adquirirlas. El Consejo Asesor de la Carrera Pública, creado mediante ley, debe definir dichas competencias; los cursos, talleres o adiestramientos que permitirán adquirirlas, así como los mecanismos procesales para asegurar el cumplimiento de los nuevos requisitos.

La gerencia intermedia debe ser adiestrada y desarrollada, de modo que los supervisores sean líderes de sus unidades de trabajo y conocedores de sus responsabilidades y del alcance de su autoridad. De esa forma, la experiencia que adquieran les servirá de preparación para asumir mayores responsabilidades en el futuro. La Carrera Pública, creada mediante la Ley Núm. 184 de 2004, no exige otra cosa sino preparar al personal público para asumir mayores responsabilidades de cara al futuro, tal que, cuando ocupe puestos de mayor autoridad y responsabilidad, éste posea las competencias necesarias para tomar las mejores decisiones en beneficio de la agencia para la cual trabaja y del Servicio Público en general.

CONCLUSIÓN

Las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva pueden y deben ser transformados en organismos efectivos, eficientes, ágiles y orientados a los resultados. En la medida en que se comprendan los múltiples elementos que inciden en el logro de esa aspiración y se elaboren estrategias que los atiendan adecuadamente, se iniciará la necesaria transformación de nuestras instituciones, no sólo en términos económicos (contributivos, presupuestarios o estructurales), sino también en términos sociales y culturales. Si uno de estos componentes queda fuera de la fórmula, será difícil alcanzar el resultado esperado. La Rama Ejecutiva es un sistema de organismos que opera con recursos fiscales y humanos, dentro de un marco legal y reglamentario traducido en procesos de trabajo. Cada uno de estos elementos requiere de un cuidadoso análisis para que, al final del camino, las estrategias seleccionadas para obtener los cambios en cada una de esas áreas complementen y fortalezcan las de las restantes.

No existen fórmulas que garanticen el éxito, pero la experiencia de varias décadas de intentos por transformar nuestras instituciones gubernamentales nos permite concluir que los mecanismos que modifican las estructuras económicas por sí solos no proveerán el empuje necesario para alcanzar la meta. La transformación gubernamental ciertamente requiere modificar el andamiaje y los procesos económicos (contributivos, presupuestarios y estructurales), pero también requiere modificar las relaciones, las conductas, los valores y las competencias de quienes les dan vida.

Finalmente, es necesario reconocer que las transformaciones organizacionales tardan más de un término electoral en producir resultados visibles. Esto implica que sólo es posible si los líderes de todos los partidos políticos se comprometen con la reinversión del servicio público. Así, el resultado será un logro de todos, de los que iniciaron los cambios y de los que le dieron continuidad y construyeron sobre los logros de los primeros.

REFERENCIAS

- Argyris, C. y D. A. Schön. 1996. *Organizational Learning II*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Beer, M. y N. Nohria. 2000. *Braking the Code of Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Cameron, K. S. y R. E. Quinn. 1999. *Diagnosing and Changing Organizational Culture*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Comité Especial para la Reforma Fiscal. 2005. *Informe al Gobernador sobre la Reforma Fiscal*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Curet Cuevas, E. 2003. *Economía política de Puerto Rico*. Puerto Rico: Ediciones MAC.
- Denison, D. R. y A. K. Mishra. 1989. "Organizational Culture and Organizational Effectiveness: A Theory and Some Preliminary

- Empirical Evidence.” *Academy of Management Proceedings*, 168-172.
- Hirschhorn, L. 2000. “Changing Structures is Not Enough: The Moral Meaning of Organizational Design.” Pp. 161-175 en Michael Beer y Nitin Nohria (eds.), *Braking the Code of Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Ingraham, P. W. y V. D. Jones. 1999. “The Pain of Organizational Change: Managing Reinvention.” Pp. 211-229 en George Fredrickson y Jocelyn M. Johnston (eds.), *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Jensen, M. C. 2000. “Value Maximization and the Corporate Objective Function.” Pp. 37-57 en Michael Beer y Nitin Nohria (eds.), *Braking the Code of Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kettl, D. F. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mintzberg, H. 1981. “Organization Design: Fashion or Fit?” *Harvard Business Review*, Reimpreso núm. 81106.
- Oficina de Gerencia y Presupuesto 1996. *La reorganización de la Rama Ejecutiva: 1993-1996*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- _____. 2000. *Documento de Presupuesto 2000-2001*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- _____. 2004a. *Documento de Presupuesto 2004-2005*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- _____. 2004b. *Informe de Transición de la Oficina de Gerencia y Presupuesto*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- _____. 2005. *Documento de Presupuesto 2005-2006*. San Juan, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Pollit, C. y G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Porras, J. I. y P. J. Robertson. 1992. "Organizational Development: Theory, Practice and Research." Pp. 823-895 en M. D. Dunnette, *Handbook of Industrial Organizational Psychology*, vol. 3. Palo Alto, CA: Consulting Psychology Press.
- Santana-Rabell, L. 1994. *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*. San Juan: Editorial La Torre del Viejo.
- Santana Rabell, L. 2003. "Entre la eficiencia y la ética: la transformación del gobierno y los valores del servicio público". *Ethos Gubernamental*, 1(1): 51-83.
- Santana-Rabell, L. y M. Negrón Portillo (eds.). 1995. *La reforma municipal en Puerto Rico: retos y oportunidades*. San Juan: Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.
- Senge, P. M. 1990. *The Fifth Discipline*. New York: Doubleday.

NOTAS

- ¹ Boletín Administrativo OE-1993-40 y Boletín Administrativo OE-1997-30.
- ² El sistema de retiro incorpora a los empleados a su plantilla de retirados, pero recibe un reembolso anual del gobierno correspondiente al costo de la pensión adelantada a éstos. Este reembolso concluye una vez transcurre el periodo adelantado, en este caso, los cinco años.
- ³ El número de empleados a ser beneficiados por la ley surge de la Exposición de Motivos.
- ⁴ La OGP informó sobre 163,878 empleados en el ELA. A esa cifra se le restaron los empleados correspondientes a la Rama Legislativa y a la Rama Judicial.
- ⁵ La construcción de hoteles fue parte de la política de desarrollo económico que buscaba promover la industria turística en Puerto Rico en un momento en que era prácticamente inexistente.
- ⁶ Mensaje sobre el Estado de Situación del País de la Gobernadora de Puerto Rico, 12 de febrero de 2002.
- ⁷ Agencias nuevas: Oficina de Comunidades Especiales, Oficina del Procurador del Paciente, Oficina del Auditor General de la Familia, Oficina para el Control de Drogas, Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Instituto de la Lengua, Administración para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez y la Corporación para la Revitalización del Caño Martín Peña.

- ⁸ En el 2000 había 217,399 empleados de acuerdo al Documento de Presupuesto 2000-2001. En el 2004 había 221,514 empleados de acuerdo al Documento de Presupuesto 2004-2005.
- ⁹ Boletín Administrativo OE-2005-05.
- ¹⁰ Miembros: CPA Andrés Morgado Nácer, Presidente del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico y Co-Presidente de esta Comisión; Prof. Luis R. Benítez Hernández, Presidente de la Asociación de Economistas de Puerto Rico y Co-Presidente de la Comisión; Dra. Palmira N. Ríos González, Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico; Dr. Edwin Irizarry Mora, Catedrático en Economía de la Universidad de Puerto Rico-Recinto Universitario de Mayagüez; Hon. Juan Carlos Méndez Torres, Secretario del Departamento de Hacienda, Ing. Ileana Fas Pacheco, Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; Hon. José Aponte de la Torre, Alcalde de Carolina y Presidente de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, y Hon. Aníbal Meléndez, Alcalde de Fajardo y Presidente de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico, representado por el Lcdo. Raúl Santiago, Asesor de dicha organización.
- ¹¹ Boletín Administrativo OE-2005-10 y Boletín Administrativo OE-2005-11.
- ¹² United Nations Organization (2002). The Critical Role of Public Administration and Good Governance in Implementing the United Nations Millenium Declaration: Human Resources Development. Informe al Secretario por el Comité de Expertos en Administración Pública. New York, 22-26 de julio de 2002.
- ¹³ Donoghue, E. (3 de mayo de 2004). Meeting the Challenges of the Future: Competencies for the Federal HR Community. Benchmark Study for the Human Resources Community Secretariat. Canadá.
- ¹⁴ HR Competency Model.