

# RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\*

*Francisco A. Catalá Oliveras\*\**

La administración pública en Puerto Rico se enfrenta a tres retos principales. Primero, es imperativa la articulación de un verdadero sistema de mérito en el servicio público. El gobierno se ha convertido en campo de batalla partidista entre combatientes azules y rojos. Esto, no hay ni que decirlo, empobrece la gestión pública. Quizás, los únicos que ganan son los abogados, ya que se ha desarrollado una industria de demandas en la que las partes demandantes y demandadas se alternan en función del color del partido de gobierno.

El segundo reto lo define la pobreza de las relaciones obrero-patronales. Para superar la misma, lo que también ayudaría a enfrentar el deterioro del sistema de mérito, hay que readecuar las normas que rigen la negociación colectiva de los empleados gubernamentales. La Ley de Relaciones del Trabajo para el

---

\* Ponencia presentada en el foro "Retos y oportunidades de la Administración Pública en el Puerto Rico del siglo XXI", auspiciado por la Asociación de Estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública, celebrada el 30 de noviembre de 2005.

\*\* El autor es Catedrático (jubilado) de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Servicio Público (Ley Número 45 del 25 de febrero de 1998) no está diseñada para permitir un proceso efectivo de negociación. Esto se ha demostrado en la práctica. Por otro lado, tanto la gerencia como los sindicatos deben estar conscientes de que los parámetros de negociación en el sector público deben ser distintos a los del sector privado. Se trata de dos espacios socioeconómicos diferentes.

El tercer reto se hace patente en la desarticulación que existe a nivel interagencial y entre las distintas instancias del entramado gubernamental: municipios, corporaciones públicas y gobierno central. La reconceptuación de las relaciones entre las distintas dimensiones del sector público no se debe improvisar, pero tampoco puede posponerse indefinidamente.

No obstante, en esta ponencia no nos vamos a referir a dichos retos, sino al problema (o, si se quiere, reto) de la mezquindad o pobreza del espacio de producción —y, por lo tanto, del consumo— de bienes públicos. De hecho, los retos citados se deben enfrentar para, precisamente, ampliar el espacio, en calidad y cantidad, del consumo de bienes públicos. La tesis neoliberal de que “el gobierno es muy grande” ha desplazado a un segundo plano la necesidad de enriquecer el espacio público.

La ideología dominante durante las dos últimas décadas del siglo pasado fue el llamado “neoliberalismo”. Éste, apoyado en la visión neoclásica del mundo económico, postula dos fórmulas dietéticas. La primera, recomendada para el Estado, es un severo régimen alimentario de adelgazamiento; la segunda, recetada para la empresa privada, se resume en la liberación de todos los apetitos imaginables. Una parte de la premisa de que el gobierno ha crecido de manera desmesurada, y que tanto su tamaño como su gestión obstaculizan el desenvolvimiento económico; la otra presume que el desarrollo equivale a la extensión del espacio privado mediante la competencia entre emporios empresariales inscritos en un mercado que algunos fundamentalistas juzgan como una especie de estado de gracia.

El expediente del neoliberalismo en los inicios del siglo 21 no luce bien. Las políticas que inspirara, como las reformas fis-

cales orientadas a la reducción de impuestos y gastos, las privatizaciones de activos públicos para enfrentar insuficiencias presupuestarias de carácter inmediato y los estatutos laborales, o esquemas de flexibilización, articulados para debilitar los reclamos de la clase trabajadora, han dejado un legado de pobreza y desigualdad, sobre todo en los denominados países en desarrollo. La desregulación, por su parte, ha abierto el cauce de los escándalos corporativos, particularmente en Estados Unidos.

No hay un solo sector, sea productivo o de servicios, que no se haya visto envuelto en algún esquema de corrupción. Hay de todo: contabilidad falsa, fraude bursátil, conflictos de interés y una red de irregularidad y falsificación que incluye bancos, bufetes de abogados, empresas de auditoría y agencias calificadoras, entre otros. Enron y World Com —en el campo de la energía, una, y en el de las telecomunicaciones, la otra— encabezaron la lista y se ganaron los titulares. En su caída, arrastraron a Arthur Andersen, la conocida firma de auditoría. En la olla podrida también estaban el Chase, Citibank y Merrill Lynch. Con el destape surgieron a la luz escándalos en ATT, MCI, Merck, Bayer, Tyco International, Shell, Chevron, Texaco, Vivendi, Nortel, Pricewaterhouse, Halliburton y siga.

Sin embargo, a pesar de la pobreza de su expediente, todavía se insiste en políticas públicas de corte neoliberal. Esto obedece, en buena medida, a una defensa bien orquestada de la economía liberal de mercado y de una línea de ataque constante que parece relacionar todos los males sociales con la incapacidad de la clase política gobernante. A partir de allí, en un salto de dudosa lógica, se pasa a la impugnación generalizada de la gestión gubernamental y de todo lo que sugiera ampliación del espacio público.

La discusión en torno a las políticas que privilegian el consumo de bienes privados o individuales en perjuicio del consumo de bienes de carácter público o colectivo siempre ha estado presente en la disciplina de la economía, aunque, claro está, con diversos matices teóricos y normativos. En una obra muy conocida, *La sociedad opulenta*,<sup>1</sup> publicada en el año 1958, el economista John Kenneth Galbraith acusa la pobreza relativa del

espacio público en sociedades como Estados Unidos, que cuentan con un ostentoso espacio de consumo privado. Esto se hace patente, por ejemplo, en la coexistencia de una clase médico-indigente, que prácticamente carece de servicios de salud, con la oferta, para el que la pueda sufragar, de servicios de salud privados que se distinguen por su sofisticación.

En un reciente e interesante trabajo<sup>2</sup> se explora el tema de la provisión de bienes públicos desde una perspectiva que juzgamos reveladora y pertinente. Su tesis central es que las sociedades más heterogéneas suelen asociarse con más productividad en la oferta de bienes privados y con niveles modestos de recaudación tributaria, lo que se acompaña de baja prioridad en la provisión de bienes públicos. En contraste, en las sociedades más homogéneas el costo para establecer denominadores comunes en la definición de preferencias es menor y, por lo tanto, el peso relativo del espacio público es superior. La evidencia presentada en el trabajo avala tal apreciación. Un buen ejemplo es el de los países escandinavos: con poblaciones bastante homogéneas, éstos cuentan con un peso relativamente superior en el consumo de bienes correspondientes al espacio público.

Puesto que la población de Puerto Rico puede catalogarse de homogénea cabría esperar un comportamiento similar. De hecho, se ha convertido en lugar común el diagnóstico de que se padece de “gigantismo gubernamental”. Huelga subrayar que, tanto en el diagnóstico de la alegada enfermedad, como en las medidas para conjurarla, se advierte la perniciosa influencia de la ideología neoliberal. Lo curioso es que el caso de Puerto Rico muy bien puede ilustrar un proceso de crecimiento económico hipertrófico, que se ha traducido en un espacio de consumo de bienes públicos mezquino y en un espacio de consumo de bienes privados glotón.

Baste citar, a manera de ilustración, la carencia de un sistema de transportación pública y, por lo tanto, la necesidad de valerse del sistema de transportación privada más caro e ineficiente del mundo: dos millones de automóviles privados para 3.9 millones de habitantes en un territorio de unos 9,104 kilóme-

tros cuadrados. En Dublín, capital de Irlanda, el 25 por ciento de los trabajadores utilizan la transportación pública; en Singapur, tal indicador es de 63 por ciento; en Sao Paulo es 45 por ciento; mientras tanto, en San Juan es de sólo 5 por ciento.<sup>3</sup>

Permítasenos otro ejemplo. La educación pública en Puerto Rico, la que se dice que goza de la más alta prioridad, es, a todas luces, inadecuada. Parece estar en estado de sitio por la inadecuación académica, la falta de materiales, la insuficiencia infraestructural y por todos los problemas sociales que se puedan concebir. Ese sistema escolar, que en ocasiones parece que está a punto de colapsar, coexiste con unos espaciosos y atractivos templos de consumo individual que se han convertido en el punto de referencia obligado a lo ancho y a lo largo de todo el país. Uno, el espacio público que provee el servicio de educación, sostenido por nuestras contribuciones, refleja deterioro; el otro, el espacio privado que provee bienes de consumo individual, sostenido por nuestros gastos, refleja auge. ¿Por qué? Porque, en efecto, la prioridad reside en el segundo.

Irlanda, país muy citado por su capacidad de competencia y con el que se nos suele comparar —ya que su población es también de unos 3.9 millones de habitantes—, destinó, en el año 2004, la suma de \$32,000 millones sólo para tres partidas del presupuesto público: educación, salud y bienestar social.<sup>4</sup> Si sumáramos las partidas equivalentes del presupuesto del gobierno de Puerto Rico y, a éstas, añadiéramos todas las transferencias del gobierno federal de Estados Unidos no alcanzaríamos la mitad de la citada cifra.

En el año 2003, el Ingreso Nacional Bruto de Irlanda sumó \$107.9 millardos. Por concepto de impuestos, recaudó alrededor de \$45 millardos, lo que equivale al 42 por ciento de su Ingreso Nacional Bruto.<sup>5</sup> En ese mismo año, el Ingreso Nacional Bruto de Puerto Rico fue de \$47.4 millardos, y las recaudaciones impositivas sumaron \$7.1 millardos, lo que se aproxima al 15 por ciento del citado agregado macroeconómico.<sup>6</sup> El peso relativo de la recaudación fiscal refleja la prioridad de que goza el espacio público.

El Banco Mundial resume el peso del gasto gubernamental central, excluyendo corporaciones públicas y cuasipúblicas, como coeficiente del Producto Interno Bruto para varios países.<sup>7</sup> Entre los coeficientes más altos cabe destacar a Eslovenia (43.6 por ciento), Noruega (38.4 por ciento), Holanda (43.2 por ciento) y Finlandia (36.8 por ciento). El coeficiente citado para Estados Unidos, país más grande y con población más diversa que los antes mencionados, es de 21.0 por ciento. Esto cuadra con la tesis de Alesina y La Ferrara. Pero de hacer el mismo ejercicio, circunscribiéndonos al gobierno central de Puerto Rico, el coeficiente sería de aproximadamente 12 por ciento. Si a esto sumáramos todas las transferencias del gobierno federal a los individuos, el resultado sería de alrededor de 22 por ciento. No obstante, para hacer el análisis comparativo, este por ciento no es del todo legítimo ya que en las transferencias federales se incluyen pensiones y seguro social, partidas excluidas de los presupuestos centrales en la publicación del Banco Mundial.<sup>8</sup>

El presupuesto consolidado del gobierno de Puerto Rico (gobierno central más corporaciones públicas) sumó alrededor de \$25.0 millardos durante el año 2005-2006; el Producto Interno Bruto excede los \$83.0 millardos. Por lo tanto, en esta instancia, el coeficiente sería de alrededor de 30 por ciento. Si a este coeficiente se le sumaran todas las transferencias federales que reciben los individuos llegaría entonces a cerca de 40 por ciento. Parecería que se aproxima a los cocientes de los países europeos anteriormente citados, pero no es cierto, ya que en aquéllos se excluyó las corporaciones gubernamentales y la seguridad social. De sumarlas los cocientes girarían en torno al 60 por ciento.

Ciertamente, el peso del gobierno en la economía de Puerto Rico no es insignificante. Pero, a la luz de los indicadores comparativos a que se ha hecho referencia, la premisa del “gigantismo gubernamental” debe, por lo menos, calificarse. Son muchos los vacíos en el espacio de consumo de bienes públicos en este país. Servicios como los de salud, educación, transportación e infraestructura en general requieren crecimiento cuantitativo y cualitativo.

Pierre Bourdieu, sociólogo francés, decía que el blanco del neoliberalismo es el lado izquierdo del Estado: el que se inclina a los programas de educación, salud y las prestaciones sociales, y el que es sensible a las necesidades de los trabajadores y consumidores. No toca para nada el lado derecho: el que representa al capital y socializa costos mediante subsidios, exenciones contributivas y laxitud en la protección ambiental, a la misma vez que garantiza beneficios privados. Por cierto, aquí radica una de las causas precipitadoras de la crónica insuficiencia fiscal. Socializar costos significa sacrificar ingresos al fisco y aumentar gastos gubernamentales.

Casi siempre que se acusa el “gigantismo gubernamental” para justificar la reducción del gasto público, la pieza de evidencia que se presenta es la inflación en nómina: el peso del empleo gubernamental como proporción del empleo total. Generalmente se destaca lo alta que es dicha proporción en Puerto Rico en contraste con otros países. Por ejemplo, la firma de consultoría A.T. Kearney, en el informe del *Plan Puerto Rico 2025*,<sup>9</sup> cita una proporción de 25.3 por ciento para Puerto Rico y luego presenta una lista de varios países (Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda e Italia, entre otros) con proporciones más bajas. Pero esto también hay que cualificarlo. En todos los países mencionados, la tasa de participación laboral y el cociente de empleo sobre población es significativamente más alto que en Puerto Rico. Canadá e Irlanda aparecen con una proporción de empleados gubernamentales de 19.1 y 17.5 por ciento respectivamente, pero ambos países tienen una tasa de participación laboral de alrededor de 70 por ciento y un cociente de empleados sobre población total de cerca de 50 por ciento. En Puerto Rico la tasa de participación es de 46 por ciento y el cociente empleo-población es de 30 por ciento. Esto altera el cuadro comparativo.

Tomemos el caso de Irlanda. Tiene, como Puerto Rico, 3.9 millones de habitantes, pero como su tasa de participación laboral es tan alta, cuenta con 1.8 millones de personas empleadas, mientras que en Puerto Rico dicho número es de 1.2 millones. En Irlanda, la proporción de empleados gubernamentales de 17.5

por ciento significa un número absoluto, ligeramente superior al 25.3 por ciento de Puerto Rico. El problema central, entonces, no es el tamaño del gobierno, sino la dependencia y la economía informal que propician bajas tasas de participación, así como la incapacidad del sector privado de generar suficientes empleos. No se debe pasar por alto que la tasa de desempleo en Irlanda es de sólo 4 por ciento, mientras que en Puerto Rico ha estado oscilando entre el 10 y 12 por ciento.

Con esto no estamos argumentado que el gobierno de Puerto Rico tiene pocos empleados, sino que el reto consiste en traducir el número de empleados que tenga en un efectivo espacio de producción de bienes y servicios públicos. Reducir el espacio público no es estrategia para ampliar el espacio privado; en todo caso, se corre el riesgo de que se contraigan los dos.

En fin, el gran reto que confronta la Administración Pública en Puerto Rico en los inicios del siglo 21 es ampliar el espacio público en alcance y profundidad.

## NOTAS

- <sup>1</sup> John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, 1958; *La sociedad opulenta*, 2004.
- <sup>2</sup> Alberto Alesina y Eliana La Ferrara, "Ethnic Diversity and Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, septiembre 2005.
- <sup>3</sup> A.T. Kearney Management Consulting, *El estado actual del desarrollo de la infraestructura económica, social y ambiental en Puerto Rico* ("Proyecto Puerto Rico 2025"), 2003.
- <sup>4</sup> *The Economist*, "The Luck of the Irish", 16 de octubre de 2004, pág. 9
- <sup>5</sup> *The Economist*, *ibid.*, y Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2005.
- <sup>6</sup> Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, 2004.
- <sup>7</sup> Banco Mundial, pp. 238-241.
- <sup>8</sup> Banco Mundial, p. 241.
- <sup>9</sup> A.T. Kearney Management Consulting, *Puerto Rico 2025*.