

## CAPÍTULO II

# MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO

Durante los primeros veinte años de la *Revolución Pacífica* llevada a cabo por el gobierno de Luis Muñoz Marín, la Administración Pública puertorriqueña y sus funcionarios gozaron de un gran prestigio. La estabilidad del sistema político, la homogeneidad ideológica y el consenso social sobre un proyecto de desarrollo económico, articularon los elementos del modelo de gerencia pública durante los *años dorados* de la *Operación Manos a la Obra*. Las condiciones internas y externas que propiciaron el éxito de la gestión pública comienzan a extinguirse durante la década de los setenta cuando se inicia un período de crisis institucional, que en nuestros días muestra marcados síntomas de decadencia. Este tema fue abordado originalmente por **Mario Negrón Portillo**,<sup>1</sup> quien sostiene que el funcionamiento de las organizaciones públicas no depende exclusivamente de criterios internos de eficacia, sino que está condicionado por los cambios del contorno externo, particularmente por las variables de *estabilidad política y desarrollo económico*. De ahí que los cambios ocurridos como consecuencia de la crisis interna del **PPD** durante la segunda mitad de la década de los sesenta y su posterior derrota electoral, pusieron a *prueba de fuego* el modelo administrativo y la estrategia de desarrollo económico, generando la crisis en el funcionamiento de las instituciones del aparato estatal.

Precisamente, en esta parte de la investigación discutiremos algunos de los elementos que permiten explicar el origen, desarrollo y los signos del deterioro de una *maquinaria* administrativa excelente que en otros tiempos se caracterizaba por su eficiencia, responsabilidad y honestidad.

### A. Antecedentes históricos

Los primeros años de dominación norteamericana fueron dedicados

---

<sup>1</sup> "Public Administration in Puerto Rico: From Model to Crisis" (Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1983). Nuestra investigación coincide totalmente con las conclusiones del profesor Negrón Portillo.

a establecer las bases económicas, políticas, legales y militares para garantizar la hegemonía sobre el país.<sup>2</sup> La Ley Foraker de 1900 le otorgaba al Gobernador la dirección ejecutiva del gobierno; mediante este estatuto los Estados Unidos ejercían su dominio soberano sobre el País. La Rama Ejecutiva estaba compuesta por los siguientes cargos: Secretario Ejecutivo, Procurador General, Tesorero, Auditor, Comisionado de lo Interior y Comisionado de Instrucción; todos nombrados, al igual que el Gobernador, por el Presidente estadounidense por un término de cuatro años con el consentimiento del Senado Federal norteamericano. Estos funcionarios, conjuntamente con cinco ciudadanos adicionales, constituían el Consejo Ejecutivo, que funcionaba además como la Cámara Alta de la Rama Legislativa.<sup>3</sup>

Durante los primeros años de la dominación norteamericana los ciudadanos del país no ocuparon puestos importantes en la Administración Pública. En realidad, existía una política implícita de excluir a los puertorriqueños de los asuntos administrativos; además los representantes electos carecían de control sobre el poder ejecutivo. De hecho, no es hasta 1914 cuando se nombra al primer puertorriqueño como jefe de división de un departamento ejecutivo; y no es hasta el 1921 que todos los departamentos del gobierno, cuyos jefes eran nombrados localmente, estuvieron dirigidos por *nativos* del país.<sup>4</sup>

La Ley Jones, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 2 de marzo de 1917, sustituyó la antigua Ley Foraker de 1900 como *acta orgánica* del gobierno de Puerto Rico. Aunque mantuvo en esencia las relaciones económicas y políticas coloniales con la Metrópoli, en los aspectos gubernamentales contenía modificaciones importantes. En primer lugar, siguiendo la tradición constitucional norteamericana, estableció formalmente la separación de poderes. La Rama Ejecutiva estaría de ahora en adelante dirigida por un Gobernador nombrado indefinidamente

---

<sup>2</sup> La historia de la administración pública puertorriqueña está por escribirse. Se carece de un estudio riguroso sobre el origen y desarrollo de las instituciones político-administrativas y las relaciones de esos centros de poder con la sociedad. El propósito de estas páginas introductorias es ubicar al lector en los momentos previos a que ocurrieran las reformas más importantes en la administración pública en el Puerto Rico del siglo veinte.

<sup>3</sup> Desde 1900 los asuntos de Puerto Rico estaban bajo la jurisdicción del Secretario de Estado Federal, luego en 1909 se trasladaron al Secretario de Guerra y en 1934 al Secretario de lo Interior. En 1961, por Orden Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, los asuntos referentes a las relaciones con Puerto Rico pasaron a la jurisdicción de la Casa Blanca. Roberto Sánchez Vilella, *Función y acción de la Rama Ejecutiva* (La Fortaleza, San Juan, 1965), pág. 4-5.

<sup>4</sup> Véase: Charles T. Goodsell, *Administración de una Revolución: La reforma del Poder Ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell* (Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1967), pág. 76.

por el Presidente de los Estados Unidos, con el consentimiento del Senado de ese país.

El poder legislativo local se organizó en un sistema bicameral electivo, compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes. Al Senado se le otorgó la importante facultad de ratificar los nombramientos de cuatro de los siete jefes de departamentos ejecutivos designados por el Gobernador (Comisionado de lo Interior, Tesorero, Comisionado de Agricultura y Trabajo y Comisionado de Salud); no obstante, se excluían de esta disposición a tres de los funcionarios más importantes: el **Comisionado de Educación**, el **Procurador General**, y el **Auditor**, quienes eran nombrados directamente por el Presidente. Con la aprobación de la Ley Jones los partidos políticos intensificaron sus luchas por alcanzar el control de ambos cuerpos legislativos, particularmente la presidencia del Senado. Alrededor de esas instituciones legislativas giraba la influencia y el poder en el ámbito político local.

El Gobernador designado para administrar la colonia de Puerto Rico era por lo general un norteamericano inepto, prepotente y poco interesado en resolver los problemas del país. Aunque formalmente poderoso, en ciertas circunstancias específicas carecía de la capacidad efectiva para controlar la burocracia.<sup>5</sup> Esto se debía a que los partidos políticos, tratando de ampliar sus fuentes de poder en la sociedad puertorriqueña, convirtieron a la Legislatura -especialmente al Senado- en el principal centro de resistencia a las arbitrariedades de los gobernadores norteamericanos. Como lo indica el ex Gobernador **Roberto Sánchez Vilella**:<sup>6</sup>

Los funcionarios nombrados por el Presidente tenían poderes muy amplios, lo cual proveía un contrapeso a la Legislatura electa por el pueblo y a los jefes de departamentos nombrados por el Gobernador. La Rama Ejecutiva estaba controlada por Washington y no era responsable a los representantes electos del pueblo ni tenía que coordinar con ellos.

Las mismas limitaciones constitucionales continuaron rigiendo la Rama Ejecutiva después del advenimiento al poder del Partido Popular Democrático. Sin embargo, el cambio de gobierno logró fortalecer el poder ejecutivo con la creación de numerosas agencias y corporaciones. A estas nuevas organizaciones se le asignaron nuevas encomiendas y sus responsabilidades se ligaron estrechamente al poder político, o sea, al pueblo mismo.

Con el fin de salvar esas *limitaciones*, la legislatura utilizaba una serie de artimañas políticas en un intento por *arrebatarle* el control administra-

---

<sup>5</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, págs. 45-74.

<sup>6</sup> R. Sánchez Vilella, *Función y acción...*, pág. 5.

tivo local a los representantes de la Metrópoli.<sup>7</sup> El mecanismo utilizado con mayor efectividad para controlar la burocracia era *la nueva facultad del Senado adquirida en virtud de la Ley Jones para confirmar los candidatos a ocupar puestos en la Administración Pública*. Sin la aprobación del partido de mayoría, el Gobernador no podía legalmente nombrar con carácter permanente a ninguno de los cuatro jefes de departamentos que necesitaban consentimiento senatorial. Al principio los gobernadores oponían férrea resistencia, pero con el transcurrir del tiempo accedían a los reclamos partidistas. De hecho, este procedimiento se llegó a *oficializar* mediante el recurso de la presentación de *termas* elaboradas por el partido de mayoría y presentadas al Gobernador para que éste seleccionara de entre los candidatos incluidos en dicha terna a los posibles incumbentes. Como nos narra **Goodsell**:<sup>8</sup>

...Las tres personas [incluidas en la terna] eran, por supuesto miembros del partido...o personas de confianza del mismo. Al jefe del ejecutivo se le hacía comprender que, a menos que eligiese a uno de los tres no podía esperar confirmación alguna; de escoger otro candidato la confirmación sería denegada automáticamente....las personas así nombradas eran leales a los líderes legislativos y no al gobernador, y de esta forma el partido mayoritario controlaba de hecho todas las agencias que encabezaban...

Con la finalidad de ampliar su poder frente al Ejecutivo, la legislatura, cuando creaba nuevos organismos, incluía la obligación de *consejo y consentimiento* del Senado para el nombramiento de muchos de esos funcionarios. De esta forma varios de los miembros de menor jerarquía en la burocracia pública, tales como directores de negociados y divisiones, tenían que pasar por el consentimiento senatorial para ocupar sus puestos. Como era de esperarse, el efecto real de esta situación, no sólo ocasionó el fortalecimiento del poder legislativo en la toma de decisiones administrativas, sino además la extrema politización del incipiente servicio civil.

Otra estrategia utilizada por la Asamblea Legislativa para influir en las decisiones ejecutivas se basaba en la *creación indiscriminada de juntas y comisiones integradas de varios miembros para realizar funciones administrativas*. Por lo general, en el sistema norteamericano, el uso de organizaciones públicas con dirección colegiada estaba reservado para aquellas agencias que tenían funciones reguladoras o adjudicativas. Sin embargo, la legislatura de Puerto Rico comenzó a utilizar este diseño organizacional para agencias cuya funciones eran básicamente operacionales.

---

<sup>7</sup> C.T. Goodsell, *op. cit.*, págs. 45-74.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 50.

Las dificultades de supervisión del Ejecutivo en este tipo de agencias, así como los requisitos exigidos para pertenecer a las juntas y comisiones, limitaban la capacidad de gestión del Gobernador. Además, el estatuto que creaba a estas juntas y comisiones (o cualquier agencia de la Rama Ejecutiva) se redactaba de manera tan minuciosa que, prácticamente, reglamentaba la organización y funcionamiento de la misma sin dejar espacios o flexibilidad para la discreción administrativa. Asimismo se difundió la práctica de crear agencias *anexas* a los departamentos ejecutivos. Estos organismos, aunque técnicamente estaban adscritas a algún departamento, en la práctica funcionaban sin supervisión alguna del jefe del departamento ni del Gobernador, ante quienes supuestamente eran responsables.

La Asamblea Legislativa, además de fiscalizar legítimamente las peticiones presupuestarias creó un **mecanismo para autorizar fondos y evadir el veto por partidas del Gobernador**. Este consistía en asignar *docenas de asignaciones permanentes y centenares de fondos especiales* -para ser utilizados en un plazo indefinido- que en pocas ocasiones procedían del fondo general. El resultado de esta práctica fue que al iniciarse la década de los cuarenta, cerca de dos terceras partes de los gastos del gobierno eludían el control presupuestario y el veto del Ejecutivo.<sup>9</sup>

En resumen, podemos concluir que durante los años posteriores a la aprobación de la Ley Jones, la Asamblea Legislativa -con el objetivo de garantizar un espacio *a los representantes del Pueblo* y ganar influencia política dentro del esquema de dominación colonial- intentó bloquear, eludir (o compartir) la autoridad del poder metropolitano mediante el uso de distintas estrategias dirigidas a controlar el Poder Ejecutivo; especialmente de aquellos funcionarios nombrados y responsables directos ante Washington. Para lograr sus propósitos se utilizó una serie de ingeniosas tácticas políticas permitidas en el esquema jurídico prevaleciente, que en ocasiones lograron reducir algunos de los poderes administrativos del Gobernador. Cabe destacar, sin embargo, que las consecuencias de esta lucha de poder partidista no se tradujeron necesariamente en beneficios para la mayoría de la población. Al contrario, sus efectos más comunes fueron la extrema politización, el nepotismo, la burocratización e ineficiencia de un sistema político y administrativo, injusto por su propia naturaleza.

### **B. La modernización administrativa: el binomio Tugwell-Muñoz**

La *preocupación moderna* por la reforma y eficiencia del gobierno

---

<sup>9</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, pág. 56 y 133-158.

comienza en Puerto Rico con dos eventos de suma importancia: el ascenso al poder político de Luis Muñoz Marín y el Partido Popular Democrático (1940) y la designación de Rexford G. Tugwell como gobernador del país (1941). Ambas circunstancias, **ciertamente no casuales**, propiciaron una serie de reformas sociales cuyo eje principal era construir un aparato estatal moderno con la posibilidad de concretizar el proyecto político del Partido Popular Democrático (PPD). Hemos narrado parte de esa historia en otro lugar y concluimos que el control del aparato administrativo para la consolidación de la hegemonía local eran objetivos estratégicos del liderato popular:

En síntesis, la tarea inmediata del PPD (apoyada por la administración tugwelliana) consiste en la construcción de un aparato estatal moderno y eficiente con la posibilidad real y la capacidad administrativa para impulsar y concretizar su proyecto económico y político. Se experimentaba en una primera fase, con un programa...cuyos elementos fundamentales eran los siguientes: a) la reforma agraria y la lucha contra el dominio de las corporaciones extranjeras; b) la participación del Estado en el desarrollo económico a través de la creación de empresas estatales; c) la creación y ampliación de la infraestructura mediante la *nacionalización* de los servicios públicos más urgentes; d) aprobación de una amplia legislación de protección y bienestar social y e) la diversificación agrícola y el fomento de la industrialización mediante la participación directa del Estado<sup>10</sup>.

Durante ese tiempo (1941-46) se establece una política pública coherente y sistemática dirigida a racionalizar las estructuras y procesos de la Administración Pública. Como resultado se crean y organizan casi todas las instituciones modernas del gobierno de Puerto Rico. Las propuestas de reformas comenzaron desde la primera sesión legislativa en febrero de 1942. El ambiente de colaboración entre La Fortaleza y el Senado fue algo realmente inusitado De acuerdo con **Goodsell**:<sup>11</sup>

La sesión comenzó con un mensaje de Tugwell [que anunciaba la transformación de Puerto Rico]...Dicho documento, que consideraba detalladamente gran variedad de problemas, era tan largo que para ahorrar tiempo, se distribuyó entre los legisladores en vez de ser leído protocolariamente por el gobernador. Durante las semanas siguientes la Cámara y el Senado despacharon una legislación significativa y

<sup>10</sup> Leonardo Santana Rabell, *Planificación y Política: un análisis crítico* (Editorial Cultural, 1989), pág. 81; Leonardo Santana Rabell, "Rexford G. Tugwell y las raíces políticas e ideológicas de la planificación en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 15 (octubre 1982): 87-110. Para un estudio más abarcador sobre la administración *tugwelliana*: Charles T. Goodsell. *Administración de una Revolución* ....

<sup>11</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución*..., pág. 34.

disputada con una rapidez rara veces vista en los parlamentos democráticos. A veces los proyectos se aprobaban solamente por su título en lugar de hacerlo después de una lectura completa del texto...El 15 de abril terminaba el período legal de sesiones, pero con tanto trabajo todavía pendiente, los relojes del Capitolio fueron detenidos por varios días. Los representantes y senadores se encontraban exhaustos, algunos al extremo de verse obligados a hospitalizarse, pero despiadadamente Muñoz ordenó que los trajeran en camillas a votar.

Como resultado de este esfuerzo se crearon, en ese histórico año, las siguientes organizaciones vitales para orientar el crecimiento económico y mejorar la calidad de la gerencia pública:

- 1) Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico
- 2) Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico
- 3) Negociado del Presupuesto
- 4) Servicio Insular de Incendios
- 5) Autoridad de Transportes de Puerto Rico
- 6) Banco de Fomento de Puerto Rico

En este esfuerzo reformador también se reestructuró la Oficina del Gobernador, se modernizaron los sistemas de administración presupuestaria y financiera, la programación de obras públicas y se establecieron los fundamentos de un servicio civil basado en el principio de mérito. También se crearon nuevas corporaciones públicas para promover el desarrollo y la justicia social, proveer los servicios esenciales a la población y construir la infraestructura básica que necesitaba el país. Entre ellas, debemos distinguir a la Autoridad de Fuentes Fluviales, la Autoridad de Comunicaciones, los Servicios de Alcantarillados y la Compañía Agrícola.

El activo papel del gobierno para impulsar los programas de desarrollo económico produjo, como era de esperarse, un rápido crecimiento de la Administración Pública. Durante el período de 1941 a 1946 la cantidad de empleados en el sector público se incrementó de **15,579** a **21,100** empleados, es decir, un **35 por ciento**. Se crearon alrededor de **41** nuevas agencias e *instrumentalidades* públicas y los ingresos del gobierno ascendieron de **\$47** a **\$112.9 millones**, lo que representaba un **140 por ciento** de aumento.<sup>12</sup>

Al analizar los problemas de *racionalidad* en la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva, un destacado funcionario de la

---

<sup>12</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, págs. 221-222.

época presentaba argumentos parecidos a los que se esgrimen hoy.<sup>13</sup> Así, consideraba que uno de los graves problemas de la administración pública era el *crecimiento desarticulado* de la Rama Ejecutiva y sostenía que desde 1900: *creció y se multiplicó sin un plan de organización deliberado y científico...sin que hubiesen normas establecidas que gobernasen el desarrollo de la estructura gubernamental.*<sup>14</sup>

De acuerdo con este análisis, la situación se agudizó durante el período 1940-49 cuando se crearon más de **veinte** nuevas agencias (en su mayoría corporaciones públicas que funcionaban con *autonomía indeseable*) para implementar el programa de gobierno del PPD. La Administración Pública se hizo más compleja, con duplicidad de funciones y confusas líneas de autoridad-responsabilidad. Se calculaba que para fines de los años cuarenta, la Rama Ejecutiva estaba constituida por alrededor de cien agencias, juntas, comisiones y corporaciones públicas. Esta situación provocó un aumento acelerado del presupuesto público. En 1940, el presupuesto de gastos del fondo general era de unos **\$16 millones**, pero nueve años más tarde había ascendido a \$95 millones; un incremento de casi un **600 por ciento**.

El proceso de reforma político-administrativa explicado previamente propicia la concentración del poder en el gobierno central. La profesionalización de la Administración Pública se convierte en un objetivo prioritario para viabilizar los programas de desarrollo. Se conforma así un cuerpo administrativo moderno y una revaloración del servicio público y sus principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, equidad, dedicación y honestidad. Las expectativas de movilidad social ofrecidos por el servicio público son cada vez más notables y atractivos, especialmente para los sectores medios y profesionales. En poco tiempo se instituye una nueva *élite administrativa* compuesta por jóvenes profesionales competentes y comprometidos con las reformas que —junto a la pléyade de funcionarios, técnicos y demás empleados— erigen lo que otrora se conoció como la *mística del servicio público*.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Véase: Pedro Muñoz Amato, "La reorganización de la Rama Ejecutiva;" y Roberto de Jesús, "Historia de la reorganización de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico", en Escuela de Administración Pública, *La reorganización de la Rama Ejecutiva* (Universidad de Puerto Rico, 1951), págs. 25-83 y 113-131.

<sup>14</sup> P. Muñoz Amato, "La reorganización de la Rama Ejecutiva".

<sup>15</sup> Las características comunes de estos jóvenes, que posteriormente se convertirán en los dirigentes de la *Revolución Pacífica* de Puerto Rico son las siguientes: a) un origen de clase similar; casi todos provenían de antiguas familias de hacendados o de la pequeña burguesía comercial o profesional; b) la mayoría poseía un sólida preparación académica, en muchos caso orientada hacia las ciencias sociales y habían realizado parte o la totalidad de sus estudios en universidades norteamericanas, y c) compartían la ideología reformista del PPD.



El 5 de agosto de 1947, el Congreso norteamericano enmendó la Ley Jones para permitir que los puertorriqueños eligieran su propio gobernador y designara a todos los miembros de su gabinete, centralizando la Administración Pública en manos del poder ejecutivo. No obstante, el Presidente se reservaba la facultad para designar a otros funcionarios muy importantes: el Auditor y los jueces del Tribunal Supremo.

En las elecciones de 1948, Luis Muñoz Marín, candidato a la gobernación por el PPD, obtuvo una victoria arrolladora de más del 61 por ciento de los votos emitidos.<sup>16</sup> El 2 de enero de 1949 asume el cargo como el primer gobernador electo en la historia de Puerto Rico. Uno de los puntos principales en su agenda era la reestructuración total de la Rama Ejecutiva.

### C. La reorganización de la Rama Ejecutiva de 1949: las condiciones para el éxito de la *Comisión Rowe*

El 28 de abril de 1949, la Asamblea Legislativa aprobó, por iniciativa del gobernador Luis Muñoz Marín, la *Ley de Reorganización (Ley Núm. 140 de 1949)*, que le autorizaba a examinar la organización de todas las agencias ejecutivas y determinar los cambios necesarios para que funcionaran con mayor eficiencia. La legislación establecía tres maneras específicas para lograr sus objetivos: **a) la agrupación, coordinación y consolidación** de agencias y funciones; **b) la reducción del número de agencias**, consolidando bajo un solo jefe aquellas que tuvieran funciones similares; y **c) la eliminación de duplicaciones de esfuerzo**.

De acuerdo con las facultades concedidas, el 9 de junio de 1949 el Gobernador nombró una *Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, y designó a **James H. Rowe**<sup>17</sup> para presidirla. Los otros miembros de la Comisión fueron el profesor **Louis Brownlow** (persona muy conocida en el campo de la Administración Pública) y cinco puertorriqueños: dos

---

Cfr. L. Santana Rabell, *Planificación y política...*, pág. 84; Henry Wells. *La modernización en Puerto Rico* (Editorial Universitaria, Río Piedras, 1972) y C. T. Goodsell *Administración de una Revolución...*, págs. 85-92.

<sup>16</sup> Es pertinente aclarar que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, el PPD ratifica su hegemonía y comienza un proceso de *transformación ideológica* y del modelo de desarrollo. Los elementos claves de esta nueva estrategia económica formulada para adaptarse a las *circunstancias* de la posguerra son los siguientes: exención contributiva a las nuevas industrias, desarrollo de un amplio programa de ayuda y facilidades a la inversión norteamericana, la promoción de un *clima industrial* adecuado, el fomento del turismo, y la estabilidad política. Cfr. L. Santana Rabell, *Planificación y política...*, págs. 143-186.

<sup>17</sup> El profesor **Rowe** había sido miembro de la famosa *Comisión Hoover*, creada para reorganizar el gobierno federal. Cfr. P. Muñoz Amato, "La reorganización de la Rama Ejecutiva"; R. de Jesús, "Historia de la reorganización..."; y Henry Wells, "La reorganización administrativa de Puerto Rico", *Revista de Ciencias Sociales* 1 (marzo, 1957): 104, n.c. #17.

legisladores populares (**Luis Negrón López** y **Benjamín Ortiz**), el Presidente de la Junta de Planificación (**Rafael Picó**), el director de la Oficina de Personal (**Manuel A. Pérez**), **Enrique Córdova Díaz**, un *ciudadano prominente* perteneciente al opocisionista Partido Estadista Republicano, y **Arnold Miles**, funcionario del Negociado del Presupuesto de los Estados Unidos, quién fungió como Director Ejecutivo y supervisor del personal de investigación. El personal de investigación estuvo compuesto por siete puertorriqueños y cinco norteamericanos, además de tres consultores, también norteamericanos.

La Comisión tenía la encomienda de hacer el estudio y evaluación de la Rama Ejecutiva y determinar el procedimiento a seguirse para hacer viables los planes de reorganización que sometiera el Gobernador a la Asamblea Legislativa. Las instrucciones específicas de Muñoz a la *Comisión Rowe* fueron las siguientes:

...Deben buscar los mejores medios disponibles para estudiar las distintas fases técnicas de su trabajo. Estoy seguro que sus recomendaciones se basarán en lo que ustedes consideran más idóneo desde el punto de vista administrativo y científico. Deben dedicarse al cumplimiento de sus obligaciones sin considerar intereses creados, grupos de presión o política barata. Pueden contar en la realización de su trabajo con la total cooperación de los departamentos y agencias de la rama ejecutiva del gobierno.

Espero que como resultado de nuestra labor conjunta podamos hallar para beneficio de las gentes de Puerto Rico mejores métodos para su rendimiento más eficiente y económico de las obras que desean que su gobierno haga por ellas.<sup>18</sup>

El objetivo fundamental de la reorganización era dotar al Gobernador de un sistema gerencial eficiente, económico y responsable que le permitiera un mayor control administrativo sobre la Rama Ejecutiva, integrando bajo un liderato vertical y unificado todo el aparato estatal. A tales fines se establecieron las siguientes normas que orientaron teórica y filosóficamente los trabajos de la *Comisión Rowe*:<sup>19</sup>

1. Debe investirse al jefe ejecutivo de aquella autoridad adecuada a sus responsabilidades, y dársele el personal necesario para que le ayude en el desempeño de sus funciones.
2. Los subordinados del jefe ejecutivo deberán ser responsables a él y, por su conducto, a la Legislatura y al pueblo.

---

<sup>18</sup> Comisión de Reorganización, *Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico* (Santurce, P. R., octubre de 1949), pág. 4.

<sup>19</sup> Comisión de Reorganización, *Informe sobre la reorganización...*, pág. 4.

3. Hay que situar adecuadamente y fijar claramente las responsabilidades del personal subordinado del jefe ejecutivo.
4. Las varias unidades de organización deben agruparse de acuerdo con su propósito cardinal para reducir al mínimo los conflictos, la duplicación de trabajo y la yuxtaposición de funciones.
5. Cada actividad gubernamental debe administrarse según la forma de organización que mejor cuadre al cumplimiento de su finalidad expresa.
6. Toda buena organización debe incluir disposiciones pertinentes para la planificación, la coordinación y el control.
7. Deben hacerse las disposiciones especiales para prestar atención continua a la eficiencia y la economía.
8. La Rama Ejecutiva en conjunto debe organizarse en tal forma que mantenga con máxima eficiencia sus relaciones con otras ramas del gobierno insular y federal.

La Comisión comenzó su labor de inmediato, trabajando intensamente durante cuatro meses en los cuales se produjeron alrededor de cincuenta informes, producto del análisis de documentos y entrevistas con numerosos funcionarios de varias agencias. Sin embargo, focalizó su atención en seis temas principales, dedicando a cada uno de ellos un capítulo en el Informe:

- 1) La responsabilidad-autoridad del Gobernador y su cuerpo de ayudantes sobre todo el Gobierno.
- 2) La necesidad de crear un sistema de gerencia pública moderna mediante el fortalecimiento y centralización de las funciones de planificación, presupuesto, contaduría y auditoría, compras, administración de personal y servicios legales.
- 3) Supervisión de las corporaciones públicas.
- 4) Reagrupación de las funciones de operación.
- 5) Mejoras en la administración de los departamentos y agencias.
- 6) Continuación del fomento de la *buen administración*.

Los problemas más apremiantes de la organización gubernamental diagnosticados en 1949 fueron los siguientes:<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Comisión de Reorganización, *Informe sobre la reorganización...*; véase además, P. Muñoz Amato, "La reorganización de la Rama Ejecutiva"; R. de Jesús, "Historia de la reorganización...".

- 1) **Crecimiento desmedido** de la Rama Ejecutiva.
- 2) **Dispersión de funciones** en varias agencias y programas sin el control del poder ejecutivo o legislativo.
- 3) **Una gran cantidad de agencias *anexas*** a departamentos ejecutivos, pero que en realidad funcionaban como entidades autónomas sin supervisión directa de aquellos.
- 4) **Uso inadecuado de juntas y comisiones** para atender asuntos de naturaleza administrativa.
- 5) **Sobrecarga de responsabilidades** a funcionarios ejecutivos al desempeñarse simultáneamente en distintas juntas y comisiones de gobierno.
- 6) **Apoyo insuficiente** de personal especializado para el Gobernador y los jefes de departamentos.

Una vez identificados los problemas, la Comisión recomendó:

...la reagrupación, consolidación, reducción o eliminación de agencias, programas y funciones como la metodología más adecuada para solucionar los problemas de racionalidad administrativa del poder ejecutivo.<sup>21</sup>

De esta forma, se recomienda reducir el número total de agencias a **23**, eliminar **29** organizaciones separadas, traspasando otras **24** a departamentos o agencias, y suprimir **seis** juntas de directores y **dos** juntas ejecutivas. Las reformas propuestas por la Comisión fueron aceptadas casi en su totalidad e implementadas durante los primeros años de la década de los cincuenta. La Comisión redactó 14 planes de reorganización; once de ellos se sometieron a la Asamblea Legislativa al comenzar la sesión ordinaria en febrero de 1950; los tres restantes fueron enviados en junio de ese año para considerarse en sesión extraordinaria.<sup>22</sup>

El resultado final de las reformas fue el siguiente: la supresión de 19 agencias, seis juntas de directores y dos juntas ejecutivas y la transferencia de 23 agencias y de más de 60 funciones. Se creó además la Administración de Fomento Económico como una nueva agencia dirigida a promover el desarrollo industrial del País. Como señalaba Roberto de Jesús en 1951:

<sup>21</sup> Comisión de Reorganización, *Informe sobre la reorganización...*

<sup>22</sup> El Plan Número 9, que proponía trasladar el Programa de Emergencia de Guerra al Departamento del Interior, fue rechazado posiblemente por intereses políticos de algunos legisladores. En resumen, se aprobaron 13 planes de reorganización y 24 leyes relacionadas con este proceso. Cf. H. Wells, "La reorganización administrativa...", *Loc. cit.*, págs. 104-105, n.c. #18.

...Puedo decir, sin pecar de optimista, que el informe rendido por la Comisión de Reorganización se encuentra en el honroso y pequeño grupo cuyo destino no es ser depositado eternamente en un archivo viejo. Las recomendaciones de este informe se han convertido en su mayoría en realidad.<sup>23</sup>

Sin lugar a dudas, la reorganización de 1949 constituyó un éxito sin precedentes en la historia moderna de la administración pública puertorriqueña. En pocos meses la desarticulada estructura del aparato administrativo se transformó en *verdadero modelo de nitidez y simplicidad jerárquica*:

La reorganización en Puerto Rico ... casi podría llamarse la realización del ideal de un organizador profesional. Puesto que en ningún sitio de los Estados Unidos los fines del movimiento reorganizador se han logrado tan plenamente como en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tenemos buenas razones para...considerar que la experiencia insular tiene algo que enseñarle a los posibles reorganizadores de otras partes, particularmente en los gobiernos estatales de los Estados Unidos...<sup>24</sup>

A pesar del éxito obtenido, la reorganización fue criticada precisamente por lo precipitado del proceso y a la ausencia de participación ciudadana. En menos de un año se habían concluido los estudios, aprobado la legislación pertinente e implantado las recomendaciones de reorganización. La reforma administrativa constituyó un proceso *poco penoso*, diseñado e implementado por los dirigentes políticos y los miembros más destacados de la burocracia gubernamental; sin críticas sustanciales de los medios de comunicación o de la oposición política. En rigor, fuera de la élite político-burocrática, a muy pocas personas del país se les tomó en consideración.<sup>25</sup>

El proceso de reorganización se criticó además desde el punto de vista del modelo teórico utilizado. Al respecto, el profesor **Marshall E. Dimock** apuntaba que el proceso reformador ocurrido en Puerto Rico formaba parte de la *efervescencia de reorganizaciones* que para ese tiempo ocurría en los distintos estados de la nación estadounidense. Esta ola de reorganizaciones lo explicaba por el posible efecto de la *Comisión Hoover* a nivel federal; pero más específicamente a la emergente preocupación de los estadounidenses por el crecimiento de las funciones del gobierno, los altos costos de los servicios públicos y el deseo de reducir el ámbito de

---

<sup>23</sup> R. de Jesús, "Historia de la reorganización...", pág. 127. Véase además: Luis Muñoz Marín, "Medidas de reorganización" en Negociado del Presupuesto, *Presupuesto Modelo: 1950-51* (San Juan, P. R., febrero de 1951), págs. vi y vii.

<sup>24</sup> H. Wells. "La reorganización administrativa...", *Loc. cit.*, pág. 94.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 106.

intervención gubernamental en la vida privada.<sup>26</sup> Con meridiana claridad, **Dimock** critica el supuesto básico de la *Comisión Rowe* de que todo el gobierno deba ser *integrado en torno a un marco central de organización*. El modelo de reorganización formalista basado en la excesiva centralización y unificación en el primer ejecutivo mediante la *autoridad indivisiva* e integración vertical podría conducir a una administración autoritaria y elitista. Por eso reitera que la centralización o la reagrupación de funciones y actividades no constituyen una panacea para resolver los problemas del gobierno.

...La experiencia confirma hasta la saciedad la intuición lógica de que no se pueden esperar resultados mágicos de la mera acción de colocar un gran número de programas en un mismo departamento....Si fuere cierta la ingenua presunción de que la mejor condición es aquella en la cual hay un número reducido de unidades y también fuese cierto que ningún departamento puede ser demasiado extenso siempre y cuando sea bien administrado, entonces la conclusión lógica, *reductio ad absurdum*, sería que todo el gobierno debe ser administrado desde un solo departamento.<sup>27</sup>

Para evitar los peligros señalados, Dimock recomienda fortalecer la gerencia intermedia promoviendo la cooperación, el liderato departamental, el trabajo en equipo y la participación de los diferentes niveles organizacionales en la toma de decisiones. En realidad, el modelo de reorganización utilizado por la *Comisión Rowe* le otorgaba demasiada prioridad a la racionalidad de los aspectos formales y estructurales de la organización, relegando los elementos conductuales e informales, así como la importancia de las relaciones humanas o valorativas en la gerencia pública. Un enfoque más moderno requeriría alterar radicalmente los supuestos del diseño organizacional para promover cambios desde la base hasta el ápice, estimulando la participación de los empleados. De acuerdo con **Dimock**, esta es la única forma para que una burocracia compleja como la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico- produzca resultados efectivos.

Por otro lado, se alega que el éxito obtenido en este proceso de reorganización no se debió precisamente al modelo de organización utilizado por la **Comisión Rowe**, sino a que ocurrió dentro de un conjunto de circunstancias que se acoplaban perfectamente con los postulados de dicho modelo. Según **Henry Wells**, los factores socio-políticos que

---

<sup>26</sup> Marshall E. Dimock, "Los objetivos de la reorganización gubernamental" en Escuela de Administración Pública, *La reorganización de la Rama Ejecutiva* (Universidad de Puerto Rico, 1951), págs. 1-22.

<sup>27</sup> M. E. Dimock, "Los objetivos de la reorganización...", págs. 11-12.

propiciaron los logros de la reorganización fueron los siguientes:<sup>28</sup>

- a) El sistema de **gobierno de partido único**, iniciado en 1940 con el triunfo del PPD, permitía el control y hegemonía prácticamente absoluta del aparato estatal. Con ello se facilitaba la disciplina, autoridad y apoyo para realizar los programas del gobierno mediante la centralización de las decisiones administrativas.
- b) El liderato indiscutible de Muñoz, así como su habilidad y popularidad entre las masas, proveía la confianza necesaria para conformar un cuerpo de administradores profesionales con la capacidad para formular e implementar decisiones con alto grado de racionalidad.
- c) La existencia de una *sociedad homogénea* con *ausencia casi total de arraigados conflictos sobre valores*, limitaba la posibilidad de la interferencia activa de grupos de intereses políticos, económicos o religiosos en los programas del gobierno.

Como se puede observar, el modelo formalista y ortodoxo de la Administración Pública se adaptaba casi perfectamente a la *nueva era del liderato integrado* de la política puertorriqueña, lo cual explica el rotundo éxito de las reformas establecidas. La hegemonía política del **PPD** permitía que *las cosas funcionaran* con efectividad, sin graves recelos contra la excesiva centralización del poder o la organización vertical y autoritaria de las estructuras gubernamentales. Sin embargo, como señala el profesor **Wells**,<sup>29</sup> los efectos positivos podrían ser transitorios dado que el modelo llevaba en su interior los peligros de las teorías formales de gerencia:

- a) Un cambio en el liderato político podría afectar la cohesión interna del sistema, produciendo un caos administrativo.
- b) Los efectos perjudiciales de una administración centralizada para propiciar la innovación, creatividad y *el espíritu emprendedor* en la gerencia intermedia.
- c) La nefasta posibilidad de que una administración pública tan burocratizada y autoritaria pudiera caer en manos de un gobernador demagogo o abusador.

De hecho, **Charles T. Goodsell**,<sup>30</sup> al evaluar la evolución de la administración pública en Puerto Rico, considera que el factor de menor

---

<sup>28</sup> Cfr. H. Wells, "La reorganización administrativa...", *Loc. cit.*, págs. 106-115.

<sup>29</sup> *Ibid.*, págs. 112-113.

<sup>30</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, págs. 233-234.

desarrollo es la dificultad para crear un *ambiente innovador* para el desempeño del trabajo que facilite el cambio organizacional. Esta situación es un efecto no anticipado de la rigurosa centralización recomendada por la **Comisión Rowe**:

Bajo Muñoz, la administración continuó su *desarrollo* siguiendo dos de las normas mencionadas: la integración de la política del gobierno y la capacidad técnica. La jerarquía ejecutiva se tornó mas estricta y ordenada; la preparación del presupuesto y la planificación se hicieron mas abarcadoras; se ejerció un mayor control central sobre las corporaciones...se perfeccionó el sistema de méritos. Aparentemente Muñoz se convenció del valor inherente de estos refinamientos y, además, estos estaban en perfecta armonía con las realidades de una dirección fuertemente unificada y un partido político gobernante al cual le sobraba poder.

Pero desgraciadamente, el *desarrollo* no prosiguió en lo que se refiere a la innovación. De hecho, puede que se haya dado un paso atrás. Observadores serios...durante la época de Muñoz indican que su administración...se caracterizó, por una excesiva atención a los procedimientos y una mayor rigidez. También se ha sostenido que la excesiva centralización administrativa sofocó la iniciativa, y a menos que Muñoz mismo se interesara por los programas éstos tendían a estancarse.<sup>31</sup>

A pesar de las críticas apuntadas, no cabe duda que la *Comisión Rowe* cumplió ampliamente con su objetivo más importante: **eliminar la dualidad del régimen político**, centralizando la autoridad político-administrativa en el Gobernador. Con ello se logró una efectiva centralización, coordinación y control de las estructuras burocráticas, así como la creación de un cuerpo de funcionarios profesionales y competentes vinculados con las aspiraciones sociales del partido en el poder.

#### **D. Cambios constitucionales**

La *Constitución del Estado Libre Asociado*, aprobada en 1952, introdujo cambios importantes a la Rama Ejecutiva. En el **Artículo IV (Secciones 5 y 6)**, se crean los ocho departamentos ejecutivos constitucionales: Estado, Justicia, Instrucción Pública, Salud, Hacienda, Trabajo, Agricultura y Comercio. Se dispone que cada uno de ellos estará dirigido por un Secretario de Gobierno, quienes colectivamente constituirán el Consejo de Secretarios, que actuará como un cuerpo consultivo del Gobernador. Sin embargo, el **Artículo III (Sección 16)** deja expresamente en manos de la Asamblea Legislativa la facultad para *crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones*.

---

<sup>31</sup> C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, *Ibid.*



Otro cambio importante para la gerencia pública introducido por la nueva Constitución es la separación de las funciones de preintervención y fiscalización de las cuentas gubernamentales, que antes estaban fundidas en la Oficina del Auditor. Este cargo, que era de nombramiento presidencial, se elimina y se transfieren las funciones de preintervención al Secretario de Hacienda (*Ley núm. 10 del 24 de julio de 1952*). Por otro lado, y en virtud del *Artículo III (Sección 22)*, se crea la Oficina del Contralor, con la responsabilidad de fiscalizar *todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley.*<sup>32</sup>

En resumen, el sector público, en plena efervescencia y desarrollo, se constituye durante las décadas de los cincuenta y sesenta en la principal fuente de movilidad social y económica. La modernización de la Administración Pública -que se había iniciado con el binomio *Tugwell-Muñoz*- se institucionaliza con el ascenso del Partido Popular Democrático y la reorganización de la Rama Ejecutiva de 1949 y culmina con la *Constitución del Estado Libre Asociado*, en 1952. Es así como la eficiencia gubernamental, el reclutamiento basado en el mérito, la expectativa de desarrollar exitosamente una carrera en el servicio público y la seguridad en el empleo -basado en el *buen comportamiento* y el rendimiento satisfactorio- se convirtieron en elementos vitales del imaginario colectivo durante la *era dorada* del Partido Popular Democrático.

### E. Los signos de la corrosión administrativa

A principios de la década de los sesenta la excelente estructura gubernamental diseñada por la *Comisión Rowe* comienza a mostrar síntomas de entropía. Esta corrosión administrativa se manifiesta en las dificultades para la prestación rápida y eficiente de los servicios a los ciudadanos. El primer atisbo de ello se puede ubicar en agosto de 1963, cuando el gobernador Muñoz Marín se reúne en varias ocasiones con la alta gerencia de su administración para discutir 19 aspectos relacionados con una posible revisión del *programa general de acción* del gobierno. El resultado fue el inicio de un estudio dirigido a *buscar las formas* de acelerar y mejorar la atención del público para resolver sus asuntos con mayor celeridad particularmente en aquellas oficinas que prestaban servicios directos a los ciudadanos. Se argumentaba que en algunos casos, *por desidia*

---

<sup>32</sup> Véase, José R. Noguera, "Progreso administrativo en el gobierno en los últimos años", *Boletín de Gerencia Administrativa* Negociado del Presupuesto, No. 45 (1955), págs. 3-15; Martin Clapp, "Management Improvement in Puerto Rico" *Public Administration Review* 12 (1952): 27-35; y Henry Wells, "La reorganización administrativa...", *Loc. cit.*, pág. 105, n.c. #20.

o por el carácter del empleado, no se transmitía al público la imagen del gobierno que se deseaba.<sup>33</sup>

Los cambios políticos y económicos acaecidos a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta -como la división interna y posterior derrota electoral del PPD después del retiro de Muñoz; y el ascenso al poder político en 1968 del Partido Nuevo Progresista (PNP) con Luis A. Ferré como gobernador- iniciaron la declinación de los fundamentos en que se sostenía el modelo de la Administración Pública. En realidad, las elecciones de 1968 inauguran un nuevo ciclo en la política puertorriqueña: *el fin del sistema de partidos cuasi monopartidista o de partido hegemone que se extiende desde 1944 hasta 1964 y el comienzo del bipartidismo cerrado (desde 1968 hasta nuestros días).*<sup>34</sup>

Este sistema se caracteriza por la existencia de sólo dos partidos principales (PPD-PNP) con la capacidad efectiva de alcanzar el poder político y controlar el gobierno central, la burocracia pública y los gobiernos municipales. Además, se distingue por una situación de *fuerzas equilibradas* entre ambos partidos, lo que se traducen en elecciones cerradas y con gran apego afectivo entre sus respectivos militantes. Esta situación ha producido alternaciones en el control de la Rama Ejecutiva y en algunas ocasiones el co-gobierno, cuando uno de los partidos controla el poder ejecutivo y el otro domina uno o ambos cuerpos del poder legislativo. El sistema de partidos que brota a partir de 1968 también se caracteriza por la presencia constante de una tercera fuerza electoral, el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), que sin la más mínima posibilidad de alcanzar el poder político, los electores le han reconocido un rol efectivo en la fiscalización de la gestión pública desde el foro legislativo y en las asambleas municipales.<sup>35</sup>

El trauma ocasionado por la administración compartida durante la gobernación de Luis A. Ferré (1969-72) resquebraja la hegemonía de la élite de los funcionarios populares y agudiza la crisis política e institucional de la administración pública.<sup>36</sup> Como se esperaba, uno de los objetivos políticos más importantes de la administración Ferré fue el control y

<sup>33</sup> Darío Carlo, "Muñoz ordena estudio: tratarán se atiende mejor al público en agencias del ELA", *El Mundo*, (13 de agosto de 1963), pág. 15.

<sup>34</sup> Véase: Ángel Israel Rivera, Ana Irma Seijo y Jaime W. Colón, "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico", *Estudios del Caribe (Caribbean Studies)* 24 (julio-diciembre 1991): 175-220.

<sup>35</sup> A.I. Rivera, *et al.*, "La cultura política y la estabilidad del sistema...", *Loc. cit.*, págs. 178-180.

<sup>36</sup> M. Negrón Portillo, "Public Administration in Puerto Rico..." Durante el cuatrienio de la gobernación de Luis A. Ferré, el presidente del Senado era Rafael Hernández Colón (PPD); Ángel Viera Martínez (PNP) era el presidente de la Cámara de Representantes. Véase además, **Capítulo III**, sección A, *infra*.

penetración del aparato estatal para impulsar su proyecto de *redención y Nueva Vida*, lo cual representaba un prerrequisito para acercarse al *ideal de la estadidad*.<sup>37</sup> Este objetivo se lograría mediante dos estrategias: **a)** la saturación de la base de la burocracia pública mediante el reclutamiento masivo de militantes o personas identificadas con el PNP, y **b)** el establecimiento de una estructura de poder paralela para sustituir, o controlar, las agencias tradicionalmente vinculadas con el programa e ideología del opositor Partido Popular.<sup>38</sup>

Para lograr sus fines Ferré creó una serie de comisiones y comités al margen de las estructuras formales de la administración pública, entre las cuales se destacaba el *Consejo Asesor para el Desarrollo de Programas Gubernamentales*, dirigido por su hijo, y principal asesor, Antonio Luis Ferré. Este Consejo estaba constituido por doce sub-comités asesores, compuestos estos por: 74 técnicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 28 profesores universitarios, 78 ciudadanos particulares, y doce científicos norteamericanos, encargados de estudiar cuatro áreas específicas: administración pública, economía, problemas sociales y ambiente.

Mediante aportaciones del gobierno federal, del Instituto Tecnológico de Massachusetts y la Fundación Ford, se intentó desarrollar un sistema de comunicación, paralelo a la estructura gubernamental, para conocer las demandas y la efectividad del aparato administrativo.<sup>39</sup> Finalmente, la administración PNP, como era de esperarse, sustituyó casi en su totalidad a los funcionarios de carrera y ubicó en las altas esferas decisionales a personas provenientes de la empresa privada. De hecho, del total de nombramientos para dirigir la rama ejecutiva, el **33.3** por ciento eran ejecutivos que provenían de la empresa privada, **30.9** por ciento del servicio público, **17.3** por ciento universitarios; y **9.9** por ciento militares provenientes de la Guardia Nacional y la Reserva Federal.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> El objetivo programático del Partido Nuevo Progresista es convertir a Puerto Rico en un estado más de la federación estadounidense. **N. del E.**

<sup>38</sup> Cfr. Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement* (New York, Greenwood Press, 1988), págs. 115-141.

<sup>39</sup> Manuel Ángel Morales y Reinaldo González Colón, "La elephantiasis de la Rama Ejecutiva", *Revista de Administración Pública* 15 (marzo 1982): 27-60; Reinaldo González Colón. "Desarrollo histórico y evolución de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: sus organizaciones e incumbentes durante el período de 1961 a 1981", (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico).

<sup>40</sup> Juan A. Ríos Vélez, "Análisis del diseño de la Rama Ejecutiva para determinar el gobierno que se quiere implantar" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1973), págs. 24-28. Para el restante 8.6 por ciento de los nombramientos no había información en este trabajo.

\* **N. del E.** El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, debido a su peculiar relación con Estados

Además de los cambios políticos mencionados, otro factor que contribuye notablemente al declive de la administración pública es **el agotamiento estructural del modelo de desarrollo, así como una disminución en la capacidad del sistema para mantener las tasas previas de crecimiento económico**. Estos problemas estructurales se agravan debido a la recesión con inflación ocurrida en los Estados Unidos y el aumento dramático en los precios del petróleo a partir de 1974. Ante esta situación, la política económica del gobierno de Puerto Rico es tratar de aumentar la actividad de la economía mediante el incremento de los gastos del sector público y las transferencias de fondos federales al gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y a los individuos.<sup>41</sup>

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

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

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

---

Unidos, no posee un ejército nacional; tiene una Guardia Nacional (bajo el comando directo del gobernador) y una reserva del Ejército norteamericano.

<sup>41</sup>Véase: Consejo de Planificación Estratégica del Sector Público, *Privatización de los servicios públicos (informe final)* (San Juan, P.R. septiembre 1988), págs. v-vi; y Oficina del Gobernador, Consejo Asesor, *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica* (San Juan, P. R., enero de 1989), págs. 10-13.

bajas, rígidas y divorciadas de la productividad del trabajo, una baja movilidad laboral.<sup>42</sup>

En resumen, el crecimiento, politización, complejidad, burocratización, ineffectividad y deterioro general de la Administración Pública es el resultado de un conjunto interrelacionado de variables del sistema político-administrativo. A nuestro juicio, las más importantes son las siguientes:

1. La **incapacidad del sistema** político-administrativo y de la sociedad en general para ajustarse a los cambios producidos por el desmoronamiento de las bases hegemónicas establecidas por el monopartidismo.
2. La **inefectividad de las estructuras y procesos** burocráticos para adaptarse a las nuevas exigencias de una sociedad heterogénea, pluralista, fragmentada, informada, altamente politizada y en transición hacia el posindustrialismo.
3. El **agotamiento del modelo de desarrollo económico** adoptado en 1947.
4. La **excesiva politización de la Administración Pública** y las respuestas desarticuladas e incrementales a demandas de grupos de interés.
5. La **ausencia de mecanismos efectivos** para formular políticas públicas y planificación económica a largo plazo, así como las graves deficiencias institucionales para la evaluación, coordinación y seguimiento de programas gubernamentales.
6. El **rol compensador** que asume el gobierno ante la incapacidad del sector privado para generar suficientes empleos.
7. La **dependencia excesiva y adaptación indiscriminada** a la política pública federal y los requisitos exigidos por los distintos programas para obtener fondos del gobierno estadounidense.
8. Los **efectos de la crisis económica** ocurrida durante la década de los setenta.
9. Los **fracasos para resolver definitivamente el problema del estatus político** y la situación colonial de Puerto Rico.

Como vimos, la crisis institucional se asoma en los primeros años de

---

<sup>42</sup> Oficina del Gobernador, Consejo Asesor del Gobernador, *Estrategia para el desarrollo...*, págs. 13-15.

la década de los sesenta, se agudiza con la primera administración del **PNP**, y luego se hace recurrente con los diversos cambios de administración.<sup>43</sup> Hacer una evaluación de los adelantos y retrocesos específicos de cada administración definitivamente escapa a los objetivos de este trabajo. Nuestro interés es analizar el *efecto global* de las consecuencias en la organización y funcionamiento de la Administración Pública, sin pretender adjudicar premios o castigos a los responsables. No obstante, es conveniente adelantar que los diversos intentos por mejorar la prestación de los servicios y aumentar la eficiencia de la Administración Pública (la reestructuración gubernamental mediante comisiones de reorganización de la Rama Ejecutiva; la creación de comités, equipos o talleres de trabajos especiales ubicados en la Oficina del Gobernador; o por otros mecanismos recientes como son, las consolidaciones, reagrupaciones o la eliminación de programas y agencias, recomendados por la Oficina de Presupuesto y Gerencia) hasta ahora no han producido resultados con impacto significativo y permanente.

#### **F. Importancia del sector público: empleo, gasto e inversión**

Es imposible reflexionar sobre las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en Puerto Rico en las últimas décadas sin destacar el papel activo y protagónico del gobierno durante ese proceso. En cierto sentido la expansión y complejidad de la Administración Pública se justificó dada la importancia estratégica que se le atribuía a este sector en el desarrollo económico.

El peso del sector público para la actividad económica de un país se puede determinar con una serie de indicadores. Entre los más utilizados se encuentran:<sup>44</sup> a) **cantidad de personas empleadas** en la Administración Pública; b) **dimensión de los gastos** del gobierno; c) **extensión de la inversión pública**; y d) **tamaño** de la Rama Ejecutiva. (Este último renglón será discutido en el próximo capítulo).

---

<sup>43</sup> Rafael Hernández Colón (**PPD, 1973-76**), con la Asamblea Legislativa controlada por el **PPD**; Carlos Romero Barceló (**PNP, 1977-80**), con la Legislatura bajo el **PNP**, y en **1981-84**, el mismo Romero Barceló (**PNP**), pero con el **Senado** dominado por el **PPD** y la **Cámara de Representantes** por el **PNP**. En **1985-92**, Rafael Hernández Colón con ambos cuerpos controlados por su partido el **PPD**; y el actual Pedro Rosselló (**PNP, 1993-96**) con el control absoluto de ambos cuerpos por su Partido.

<sup>44</sup> Véase el análisis realizado sobre este tema en: Francisco A. Catalá e Ida de Jesús, *Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico* ([San Juan, P. R.] marzo de 1990); y Consejo de Planificación Estratégica del Sector Público, *Privatización de los Servicios Públicos: Fase 1 (informe final)* (septiembre de 1988).

### 1. El empleo público

Lamentablemente, las cifras de empleo en la administración pública que aparecen registradas en el *Informe Económico al Gobernador* no se incluye a las corporaciones públicas ni a los municipios, lo cual dificulta el análisis sobre este particular. No obstante, de acuerdo con datos oficiales, en 1940 en el sector público trabajaban unas **13 mil** personas, lo que representaba el **2.5** por ciento de los **512 mil** empleos existentes. (Véase CUADRO 1).

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta (cuando está en auge el proceso de transformación económica) la cantidad de personas empleadas por el gobierno aumenta paulatinamente. Sin embargo, no es hasta mediados del decenio de 1970 cuando el empleo público asciende de manera dramática, tanto en términos relativos como absolutos. Para **1960** trabajaban en la administración pública unas **62 mil** personas, equivalentes al **11.4** por ciento del empleo total; para el **1975** esa cantidad aumenta a **143 mil**, lo que significa un aumento absoluto de **81 mil** personas empleadas en el sector público. En términos relativos, esas cifras representan un aumento de **11.4** a **20.5** por ciento del total de empleos en Puerto Rico. Cinco años más tarde (**1980**), esa cantidad aumentó a **24.4** por ciento (**184 mil empleos**); para descender en 1985 a un **23.1** por ciento. Unos diez años después (**1991**), el empleo absoluto en la administración pública

**CUADRO 1**  
**PESO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**(Empleo, Gastos e Inversión Pública)**

AÑOS	EMPLEO EN ADMINIST. PÚBLICA*		GASTOS DE CONSUMO		INVERSIÓN PÚBLICA	
1940	13	2.5%	21	7%	----	----
1950	45	7.6%	86.3	11%	59.7	53.6%
1960	62	11.4%	217.9	13%	129.8	36.6%
1965	77	12.7%	380.1	14%	201.8	28.04%
1970	106	15.4%	764.8	16%	386.7	27.6%
1975	143	20.5%	1614	23%	905.5	46.4%
1980	184	24.4%	2281	21%	877.5	43.1%
1985	180	23.1%	3065.2	21%	861.9	36.7%
1991	206	22.3%	4714.9	22%	1569	30.9%

\* No incluye empleo en corporaciones públicas.

Fuente: Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador*, años indicados.

ascendía a **206 mil**, sin embargo -en términos relativos- se mantiene estable; en un **22.3** por ciento del empleo total (refiérase al **CUADRO 1**).

De acuerdo con los datos del presupuesto,<sup>45</sup> la cantidad de empleos regulares en las corporaciones públicas para **1991** era de unos **60 mil** empleados; lo cual aumenta la cantidad a un gran total aproximado de **266 mil** personas empleadas en el sector público. Esta cantidad representa una razón de aproximadamente **27 por ciento** respecto al universo. Como se puede observar, la participación del sector público en la provisión total de empleos es bastante alta. Al principio este crecimiento se explicaba como una consecuencia directa del papel activo que el gobierno tuvo durante muchos años para impulsar el desarrollo económico. Sin embargo dicho incremento se dramatiza más recientemente (durante la década de los setenta) cuando disminuye la capacidad de crecimiento de la economía, aumenta el partidismo y los empleos en la burocracia pública, así como las transferencias al gobierno de Puerto Rico de fondos federales del gobierno de Estados Unidos. Estos eventos compensan la falta de dinamismo del sector privado para la creación de empleos y **tienden a confirmar el planteamiento de que el crecimiento en la Administración Pública depende de las dificultades del sistema político-económico en su conjunto**; por lo tanto no es el resultado directo de la ineficacia *natural* de la gerencia gubernamental.

El próximo cuadro (**CUADRO 2, infra**) contiene datos sobre cómo se ha distribuido el empleo por sectores industriales en la economía de Puerto Rico a partir de **1960**. Como se puede observar, la agricultura ha tenido un patrón declinante, reduciéndose drásticamente el empleo agrícola como porcentaje del empleo total, de un **23.1 por ciento** en **1960** a apenas un **3.45 por ciento** a comienzos del decenio de los **noventa**. Con la manufactura ocurre algo diferente, su participación en el empleo total va aumentando, aunque comienza a descender ligeramente a partir de los años ochenta. Por otra parte, el sector financiero y los servicios registran crecimiento, lo cual es otra de las características de una economía en proceso de cambio. La transportación y el comercio mantienen más o menos los mismos niveles a través del tiempo.

Como hemos podido observar, la participación del gobierno en el empleo total prácticamente se ha duplicado en los últimos veinte años aumentando de **106 mil** a **211 mil** personas en **1990**. Esta cantidad se redujo en **1991** a **206 mil** empleos debido al proceso de consolidación de las agencias del sector público promovido por la Oficina de Presupuesto

---

<sup>45</sup> Oficina de Presupuesto y Gerencia, *Documento del Presupuesto: Año Fiscal 1991-92* (San Juan, P. R., 1991).



**CUADRO 2**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES INDUSTRIALES**  
**EN EL EMPLEO**

SECTOR	1960		1970		1980		1991	
	millares	%	millares	%	millares	%	millares	%
Agricultura <sup>1</sup>	125	23.1	68	9.9	40	5.3	32	3.45
Manufactura	91	16.8	133	19.4	143	19	155	16.8
Construcción	45	8.3	76	11.1	44	5.8	52	5.6
Transp./otros	39	7.2	45	6.6	47	6.2	55	5.9
Comercio	97	17.9	128	18.7	138	18.3	184	19.9
Otras Indus. <sup>2</sup>	7	1.3	14	2	22	2.9	30	3.2
Servicios	75	13.8	116	16.9	135	17.9	209	22.6
Gobierno <sup>3</sup>	62	11.4	106	15.4	184	24.4	206	22.3
<b>Totales</b>	<b>542</b>		<b>686</b>		<b>753</b>		<b>925</b>	

<sup>1</sup> Incluye Silvicultura y Pesca.

<sup>2</sup> Incluye Minería, Finanzas, Seguros y Bienes Raíces.

<sup>3</sup> No incluye Corporaciones.

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

y Gerencia (OPG), y al cierre de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.<sup>46</sup> A pesar de ese crecimiento, la participación pública en la generación del Producto Interno Bruto viene descendiendo de **16.3 por ciento** en 1975 a solamente **10.9 por ciento** en 1991.<sup>47</sup> Esto significa que mientras en el gobierno trabajan casi una tercera parte de todas las personas empleadas en el país (27%, si incluimos las corporaciones públicas), sólo se genera en ese sector el **10.9 por ciento** de la producción total.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Véase: Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador 1991*, Cap. 1, pág. 17.

<sup>47</sup> Ver, E. L. A., Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador 1975*, págs. A-1 y A-5; *Informe Económico al Gobernador 1991*, págs. A-1 y A-10.

<sup>48</sup> Estos datos llanamente podrían considerarse como ineficiencia administrativa gubernamental; no obstante, para llegar a una conclusión se debe tomar en cuenta la naturaleza de las funciones sociales de algunas agencias públicas no lucrativas e intensivas en mano de obra. Este es el caso contrario de la industria manufacturera de alta tecnología, que es intensiva en capital, y a pesar de haber reducido la cantidad de empleados, genera casi un 40 por ciento del Producto Interno Bruto.

## 2. Los gastos del gobierno

Los **gastos de consumo del gobierno** constituyen el componente más importante de la demanda interna de bienes y servicios del sector gubernamental. Estos gastos están constituidos por la compensación a los empleados públicos, que incluye: a) **pagos de salarios** por los servicios prestados más las aportaciones que hace el gobierno a los fondos de seguridad social en beneficios a esos empleados; y b) **gastos incurridos** por el gobierno en la compra de bienes y otros servicios, tales como energía eléctrica, agua, teléfono y otros materiales de oficina. Los gastos de consumo afectan notablemente la actividad económica, tanto de forma directa como indirecta. El impacto es mayor si los cambios ocurren en la partida de compensación a empleados por su efecto multiplicador en los servicios personales.

En 1940 los gastos de consumo del gobierno fueron solamente de 21 millones de dólares, lo que representaba el **7 por ciento** del Producto Bruto (refiérase al **cuadro 3**). Esta cantidad fue aumentando paulatinamente hasta **1975** que ascendió a **\$1,614 millones**, equivalentes al **23 por ciento** del Producto Bruto. Este aumento se debió a que en el lustro **1970-1975**, el gobierno aumentó el gasto para activar la economía. Al comenzar la década de los ochenta estos gastos representaban el **21 por ciento** del Producto Bruto, manteniendo cierta estabilidad hasta finalizar la misma. En **1991** los gastos de consumo del gobierno ascendieron a **\$4,714.9 millones**, lo que representa una razón de **22 por ciento** con respecto al Producto Bruto.

**CUADRO 3**  
**GASTOS DE CONSUMO DEL GOBIERNO**  
(millones de dólares)

	TOTALES	E.L.A.	%	MUNICIPIO	%
1940	21	21	100	----	----
1950	86.3	75	86.9	11.2	13
1960	217.9	192.8	88.1	25.2	11.6
1965	380.1	335.3	88.1	44.8	11.8
1970	764.8	667.6	87.3	97	12.3
1975	1614	1359	84.2	255	15.8
1980	2281	1806	79.2	475	20.8
1985	3065.2	2540.2	82.9	525	17.1
1991	4714.9	3944.7	83.7	770.3	16.3

\* No incluye Corporaciones Públicas.

Fuente: Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, años indicados.

Cabe apuntar además que a partir de **1975** también cambia la participación del gobierno central en el total de gastos (véase **CUADRO 3**). En los años anteriores se mantenía en más de un **85 por ciento** su participación en el total de gastos de consumo. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta los municipios aumentan su participación de un **15 por ciento** hasta alcanzar casi un **21 por ciento** al comenzar la década de los ochenta. Esta creciente participación municipal se debe principalmente a la mayor afluencia de fondos federales del gobierno de Estados Unidos hacia los gobiernos locales.

Otro indicador que nos ofrece una visión general de los gastos del gobierno son los llamados **gastos corrientes**. Estos se definen como aquella parte de los gastos gubernamentales destinados a la compra de artículos y servicios; además incluyen las transferencias a personas y al gobierno federal, los subsidios y los intereses pagados. Como se puede observar en el cuadro que veremos más adelante (**CUADRO 4, infra**), en 1975, por las razones antes expuestas, los gastos corrientes alcanzaron su mayor total en la muestra, un **33.5 por ciento** del Producto Bruto. Al igual que en el consumo, en los años subsiguientes el gobierno disminuye su participación relativa.

El **segundo** renglón de los gastos corrientes en orden de magnitud, son las **transferencias o ingresos** que reciben las personas de parte del gobierno sin que medie la producción de bienes y servicios. Podemos mencionar entre estos, la compensación a desempleados, pensiones, transferencias a empresas no lucrativas y otros. El nivel de transferencias personales más alto desembolsado por el gobierno fue en el **1980**: un **20 por ciento** del total de gastos. En **1991** esta suma ascendió a **\$1,004.2 millones**, lo que representa el **14.2 por ciento** del total. (Véase **cuadro 4-A infra**).

Los subsidios del Estado a empresas particulares para subvencionar parte de sus costos operacionales es otro renglón de los gastos corrientes del gobierno. En **1991** los subsidios alcanzan su más alta proporción con un **5.1 por ciento** del total de gastos corrientes. Este aumento se debió principalmente a un crecimiento del subsidio a corporaciones públicas de un **34 por ciento** en el año **1990**. (Confróntese **CUADROS 4 y 4-A, infra**).

Las últimas partidas de los gastos corrientes del gobierno son de menor cuantía y en estas incluimos las transferencias al gobierno federal. Estos son a pagos que hacen los patronos al fondo de seguro del desempleo y los intereses pagados sobre compromisos de deuda pública. Los primeros se han mantenido en los últimos quince años entre un **tres** y un **3.5 por ciento** del total de gastos corrientes.

**CUADRO 4**  
**GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO**  
**(millones de dólares)**

	1960	% TOTAL	1975	% TOTAL
Compras de artículos y servicios	227	79.2	1726.3	71.2
Transferencias a personas	43.6	15.2	393.6	16.4
Subsidios	9.4	3.3	98	4.1
Intereses pagados	6.7	2.3	116.4	4.8
Pagos de transferencias al gobierno federal	0.1	.003	71.1	3
<b>TOTALES</b>	<b>286.7</b>		<b>2405.3</b>	
<b>% DEL P.I.B.</b>		<b>17.1</b>		<b>33.5</b>

Nota: Compras artículos y servicios = compensación a empleados + otras compras - desembolso de capital.

Fuente: Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, años indicados.

**CUADRO 4-A**  
**GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO**  
**(millones de dólares)**

	1980	% TOTAL	1991	% TOTAL
Compras de artículos y servicios	2461.6	66.6	5076.9	71.6
Transferencias a personas	738.2	20	1004.2	14.2
Subsidios	156.1	4.2	362.4	5.1
Intereses pagados	158.3	4.3	446	6.3
Pagos de transferencias al gobierno federal	113.3	3	205.8	2.9
<b>TOTALES</b>	<b>369.4</b>		<b>7095.3</b>	
<b>% DEL P.I.B.</b>		<b>33.4</b>		<b>22.8</b>

Nota: Compras artículos y servicios = compensación a empleados + otras compras - desembolso de capital.

Fuente: Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, años indicados.

### 3. La inversión pública

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

Entre los años de **1970 a 1975**, la inversión pública tuvo su porcentaje más alto como proporción de la inversión total. Es interesante observar (**cuadros 5 y 5-A**) cómo en este lustro la inversión en construcción de la empresa pública se acerca a la cantidad invertida por la empresa privada (ambas de más de **\$600 millones**), mientras al comienzo de esta década la inversión en construcción privada triplicaba a la pública: **\$633 millones** contra **\$210 millones**.

Al igual que lo ocurrido con los gastos, el gobierno aumentó su participación en la inversión con el propósito de dinamizar la economía y sacarla del periodo recesionario en que se encontraba sumergida en el año 1974. A partir de 1975, la participación pública en la inversión total desciende paulatinamente. En **1991**, el gran total de inversiones ascendió a **\$5,069.3 millones**; subdivididos en **\$2,680.2 millones** en construcción y **\$2,389.1 millones** en maquinaria y equipo. De ese gran total, **\$1,569 millones (30.9%)** fueron inversiones públicas (Refiérase al **cuadro 1**,

**CUADRO 5**  
**INVERSIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO**  
**(millones de dólares)**

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1991
<b>EMPRESAS</b>							
Privada	28.6	115.0	633.0	646.0	505.0	548.5	1,277.9
Pública	31.2	68.1	210.0	610.0	538.0	512.1	987.9
Subtotal	<b>59.8</b>	<b>183.1</b>	<b>843.0</b>	<b>1,256.0</b>	<b>1,043.0</b>	<b>1,060.6</b>	<b>2,265.8</b>
<b>GOBIERNO*</b>							
E.L.A.	17.2	29.3	130.0	181.0	153.0	148.2	303.4
Municipios	1.7	14.6	15.9	61.0	107.0	106.7	110.4
Subtotal	<b>18.9</b>	<b>43.9</b>	<b>146.0</b>	<b>233.0</b>	<b>261.0</b>	<b>254.9</b>	<b>4414.4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>78.7</b>	<b>227.0</b>	<b>989.0</b>	<b>1,449.0</b>	<b>1,303.0</b>	<b>1,315.6</b>	<b>2,680.2</b>

**CUADRO 5-A**  
**INVERSIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO**  
**MAQUINARIA Y EQUIPO**  
**(en millones de dólares)**

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1991
<b>EMPRESAS</b>							
Privada	23.0	110.1	381.9	398.0	657.0	935.0	2,222.3
Pública**	6.8	11.7	7.7	16.0	31.0	25.5	78.4
Subtotal	<b>29.8</b>	<b>121.8</b>	<b>389.6</b>	<b>414.0</b>	<b>688.0</b>	<b>960.5</b>	<b>2,300.7</b>
<b>GOBIERNO*</b>							
E.L.A.	2.9	4.9	20.0	31.0	38.0	57.1	71.9
Municipios	--	1.3	3.0	6.0	10.0	12.3	16.4
Subtotal	<b>2.9</b>	<b>6.2</b>	<b>23.3</b>	<b>37.0</b>	<b>48.0</b>	<b>69.4</b>	<b>88.3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>111.4</b>	<b>354.9</b>	<b>1,401.6</b>	<b>1,950.0</b>	<b>2,039.0</b>	<b>2,345.5</b>	<b>5,059.38</b>

\* Incluye Inversión Fija Pública del Gobierno del E.L.A.

\*\* Incluye Compras de Empresas Públicas.

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

*supra*). Al igual que los indicadores anteriores, la proporción entre inversión pública y privada aumenta dramáticamente durante la segunda mitad de la década de los setenta. Cabe destacar, sin embargo, que la participación del gobierno en este renglón es significativa solamente en las inversiones en el ramo de la construcción. Para **1991** la inversión pública en este sector representó un **52.3 por ciento** del total; mientras que en las compras de maquinarias y equipos fue de un escaso **siete por ciento**.

En síntesis, los tres indicadores utilizados para determinar la importancia del sector público en la economía del país (**empleo, gasto e inversión**) nos reitera la misma conclusión: aumentan durante la década de los setenta cuando ocurre la contracción económica mundial y se estabilizan—e inclusive disminuyen— durante el primer año de la década del noventa. Ciertamente, en su conjunto, el crecimiento del sector público ha sido notable. Una parte de ese aumento es consecuencia directa de las políticas de desarrollo económico formuladas por las distintas administraciones, particularmente en la provisión de la infraestructura.

No obstante, **consideramos que la parte sustancial de este crecimiento tiene su origen en las variables del sistema político-administrativo discutidas previamente y en realidad constituyen los factores claves para entender la decadencia del servicio público en nuestro país.** Por lo explicado anteriormente concluimos que el deterioro de los servicios públicos y la hipertrofia de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico de ninguna manera pueden ser atribuidos a una *ineficiencia natural* o *patología congénita* de la administración pública y sus funcionarios.

