

CAPÍTULO III

EL OCASO DE LA GESTIÓN PÚBLICA: INVENTARIO DE PROBLEMAS

Los problemas actuales de organización y funcionamiento de la Administración Pública de Puerto Rico han sido identificados, diagnosticados, o analizados, prolijamente. De hecho, la experiencia histórica demuestra que al comenzar —o en las postrimerías— de cada administración se renuevan las esperanzas de conseguir cambios organizacionales por vía de una reorganización abarcadora de la Rama Ejecutiva. Como veremos, la mayoría de los problemas identificados se repiten a través del tiempo, particularmente aquellos relacionados con la Rama Ejecutiva del gobierno.

El resultado del *mal practice* administrativo no es sólo en la falta de motivación, la baja de productividad, o el deterioro general de la *mística* del servicio público; sino en su impacto económico. Ciertamente, gran parte de los problemas económicos y financieros del gobierno de Puerto Rico tienen su origen en las deficiencias de la administración pública. Por ejemplo, la Contralor de Puerto Rico, Ileana Colón Carlo, ha señalado reiteradamente que en nuestro País se *desperdicia*, mediante irregularidades administrativas, el diez por ciento de los fondos públicos; cifra que ascendía el año pasado a cerca de \$1,200 millones.¹

Las *coincidencias* en el diagnóstico de los problemas que discutiremos en esta parte del trabajo nos permitirá establecer los elementos mínimos e indispensables para formular recomendaciones dirigidas a articular el consenso y diseñar las estrategias que propicien alternativas de cambio y modernización de la gerencia pública. La discusión pública generada recientemente en la Prensa sobre la situación fiscal de las distintas agencias como resultado del cambio de administración ilustra esta situación.²

¹ María Judith Luciano, "Desperdiciados \$1,200 millones", *El Nuevo Día* (8 de abril de 1993), pág. 10.

² Véase en *El Nuevo Día* los siguientes artículos: Diana María Sagardía, "Amenaza la insuficiencia fiscal al nuevo comienzo", (12 de noviembre de 1992), págs. 4-5; Andrea

Es pertinente señalar además que la mayoría de los problemas que discutiremos están claramente identificados en los informes de las comisiones de reorganización, especialmente por el *Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc.*³ Retomamos esa información pero renombrando o agrupando los problemas de manera distinta y añadiendo otros aspectos producto de nuestra investigación. Para facilitar la identificación de los problemas, hemos clasificado los mismos en seis categorías amplias:

- 1) Partidismo y politización excesiva de la gestión pública.
- 2) Problemas estructurales.
- 3) Problemas relacionados con la administración de personal y recursos humanos en el servicio público.
- 4) Problemas para formular y evaluar políticas públicas y programas gubernamentales.
- 5) Problemas de sistemas y procedimientos obsoletos.
- 6) Problemas relacionados con el manejo y operación de las corporaciones públicas.

A nuestro juicio, los problemas señalados son los principales responsables de la ineficiencia, la baja calidad de los servicios y las *insuficiencias* de recursos y déficits presupuestarios que afectan al sector público en su conjunto. Veamos la discusión de cada uno de ellos.

A. Partidismo y politización excesiva de la gestión pública

El sistema político-administrativo de nuestro país se encuentra en un proceso intenso de transición en el cual las instituciones tradicionales carecen de la capacidad necesaria para adaptarse a las nuevas realidades de una sociedad prácticamente escindida por la mitad. La organización social vertical —casi corporativa— de otros tiempos deja de funcionar eficazmente en una sociedad abierta, diversa, compleja y plural. Hemos

Martínez "A investigar sobre el terreno", (16 de diciembre de 1992), pág. 26; **Diana María Sagardía**, "Arranque en rojo" y "A revisión los estimados provistos", (17 de diciembre de 1992), págs. 4 y 5; **Diana María Sagardía**, "Deficiencias estimadas en 14 oficinas", (19 de diciembre de 1992), pág. 3; **Andrea Martínez**, "Atiza la discordia del fisco", (22 de diciembre de 1992), pág. 8; **Andrea Martínez**, "Agarrando el toro por los cuernos", (8 de febrero de 1993), pág. 4; **Diana María Sagardía** "No se salvan ni los intocables", (10 de abril de 1993), pág. 4.

³ El Comité los clasifica en: a) **normativos**, b) **políticos**, c) **estructurales**, d) **de operación y administración**, e) **de gerencia y personal**, y f) **económicos**. Cfr. Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico* (S.L. [San Juan, P. R.], abril de 1985), págs. 37-49. El análisis de los diferentes estudios y propuestas de reorganización son el objeto del próximo capítulo.

mencionado que la administración pública, en una sociedad democrática exige abrir paso a un nuevo modelo organizacional basado en la articulación de consenso y la participación ciudadana. Sin embargo, en el Puerto Rico de nuestros días parece no existir la posibilidad de concertación social en ningún asunto importante. Los ciudadanos, los grupos de presión y los partidos políticos manifiestan intensas discrepancias sobre las prioridades que el gobierno deben adoptar para la solución de las necesidades y la asignación de recursos. Ante la falta de consenso y la evidente incapacidad de adaptación a las reglas del juego político moderno, los grupos burocráticos se han *tribalizado*, y convierten a las agencias públicas en virtuales campos de batalla que se intercambian cada cuatro u ocho años al ritmo cadencioso de *quítate tú pa' ponerme yo*. Como acertadamente afirmara el profesor **Fernando Martín**,⁴ en la pasada campaña electoral:

El deterioro en los servicios públicos del país en los últimos veinte años es notable y creciente. Este deterioro se debe fundamentalmente a la epidemia de partidismo en el PPD y en el PNP que han pretendido convertir a las agencias y corporaciones públicas en comités de esos partidos políticos. Esto ha resultado en un crecimiento desmedido de la burocracia gubernamental —lo que ha impedido la plena justicia salarial de nuestros empleados públicos— y en una reducción en la eficacia y la eficiencia de los servicios. Pagamos hoy más por menos a un número cada vez mayor de empleados descontentos y mal remunerados.

La politización excesiva trae, como consecuencia, graves problemas que se manifiestan, tanto en el funcionamiento global del gobierno, como en los aspectos íntimos de la vida cotidiana de los empleados. En cuanto al primer aspecto, la falta de consenso social provoca que la política pública y la toma de decisiones gubernamentales siga un patrón desarticulado que responde, casi exclusivamente, a presiones partidistas, e instituciones organizadas para el logro de sus propósitos particulares.

La urgencia de cumplir con las promesas de la campaña política — para alejarse lo más posible de las administraciones pasadas— impide otorgarle continuidad a programas y proyectos previamente iniciados. La improvisación, así como la falta de ponderación racional sobre el funcionamiento de los programas, provocan redundancia excesiva y gastos innecesarios. La consecuencia obvia de este esquema decisional es la imposibilidad de institucionalizar mecanismos adecuados para auscultar las necesidades prioritarias de la sociedad y formular políticas, planes u

⁴ "Inminente una reestructuración del gobierno", *El Nuevo Día* (11 de mayo de 1992), pág. 10.

objetivos generales a largo plazo con vocación de transformación y visión colectiva.

Al contrario, el estilo gerencial que se intuitionaliza es el *quick fix*; la búsqueda de soluciones fáciles, rápidas —o simbólicas— que por lo general engendran problemas mayores y soluciones perecedoras.⁵ Además, a los fines de mantener su legitimidad, el gobierno tiende a crear programas —o agencias— pero sin asignarle los recursos suficientes para que éstos puedan tener impacto real en la solución de los problemas.

La acción tomada mediante esta estrategia es de *carácter simbólico*; es decir, proyectar la imagen pública de que el gobierno está haciendo alguna gestión para responder a las demandas sociales, cuando previamente se sabe que los problemas no van a solucionarse. Con ello se pretende sobrevivir en las futuras contiendas electorales. Esta manera de administrar los asuntos públicos y la necesidad de responder a los reclamos de clientelas específicas, explica el crecimiento desarticulado y coyuntural de las dependencias del gobierno. Al observar el crecimiento de los organismos adscritos a la Oficina del Gobernador, se puede comprobar este planteamiento.

En esta Oficina tradicionalmente se ubicaba a un grupo reducido de agencias con funciones asesoras y de servicios auxiliares. En la actualidad está constituida por once dependencias, la mayoría de ellas creadas con el propósito de *controlar programas y recursos que puedan redundar en votos*, o para instituir *mecanismos de operaciones paralelas*,⁶ con la intención de atender problemas urgentes o prioritarios del Primer Ejecutivo, los cuales éste no desea delegar en la burocracia existente.⁷ (Véase **CUADRO 1**) Sus actividades tienen un fuerte contenido político-partidista pues pretenden atender demandas, a veces contradictorias, entre diversas clientelas tales como: juventud, residenciales públicos, envejecientes, impedidos, veteranos, mujeres y otros sectores; casi siempre financiados con fondos federales.

La *cultura política* puertorriqueña afianza el clima de politización excesiva que domina la vida cotidiana en las organizaciones públicas. Un estudio reciente sobre el particular demuestra que los rasgos de la cultura política predominante —tanto a nivel individual como nacional—

⁵ José J. Villamil, "El gobierno como problema", *El Mundo* (23 de julio de 1990), pág. 43.

⁶ Esa es la opinión del exgobernador Carlos Romero Barceló y de Ramón García Santiago, respectivamente. Véase: "La semana en breve: Caos administrativo para RHC", *El Mundo, Revista de la Semana*, suplemento (21 de mayo de 1989), pág. 8. N. del E. RHC, acrónimo para Rafael Hernández Colón, exgobernador de Puerto Rico.

⁷ *Ibid.*

CUADRO 1
AGENCIAS ADSCRITAS A LA OFICINA DEL GOBERNADOR
(Finales de 1992)

- Oficina de Presupuesto y Gerencia
- Junta de Planificación
- Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos
- Oficina de Asuntos de la Juventud
- Agencia Estatal de Defensa Civil
- Junta de Calidad Ambiental
- Comisión Para los Asuntos de la Mujer
- Cuerpo de Voluntarios al Servicio de Puerto Rico
- Oficina para los Asuntos de la Vejez
- Oficina para el Desarrollo e Implantación del Programa de Vivienda Permanente para los Damnificados del Huracán Hugo
- Oficina de Servicio al Niño y Desarrollo Comunal

contribuyen a darle *permanencia* al sistema político prevaleciente.⁸ La cultura política es, *el conjunto de conocimientos, valores, creencias, sentimientos, hábitos y actitudes que condicionan el comportamiento de los individuos y la sociedad en el campo de lo político*. De acuerdo con el estudio mencionado, los rasgos de la cultura política puertorriqueña más importantes, que avalan la continuidad del sistema, son los siguientes:⁹

1. **Tradicionalismo.** El factor de mayor peso en la preferencia electoral, determinante del comportamiento político en la mayoría de los puertorriqueños, es el apego tradicionalista de votar por uno u otro de los dos partidos principales (**PPD-PNP**). Esta tradición, casi transmitida por la ascendencia familiar, enfrenta al país cada cuatro años con dos grandes bloques de electores que prácticamente lo dividen por la mitad. El *electoralismo afectivo*, y la intensa identificación partidaria de las personas con sus partidos, convierten las elecciones en verdaderas cruzadas emotivas en las

⁸ Cf. Ángel Israel Rivera, Ana Irma Seijo y Jaime W. Colón, "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos en Puerto Rico", *Estudios del Caribe (Caribbean Studies)* 24 (julio-diciembre 1991): 175-200.

⁹ Ángel I. Rivera, *et al.* "La cultura política y la estabilidad del sistema...", *Loc. cit.*, págs. 181-217.

cuales los elementos pasionales e irreflexivos predominan sobre el carácter racional que supuestamente debe anteceder cualquier decisión política. Así, la campaña eleccionaria es un evento que lastimosamente perdura durante todo el cuatrienio, y convierte los debates partidistas en una historia interminable.

2. **Personalismo.** El tradicionalismo partidista se enlaza a un enraizado personalismo. El mismo se define como la tendencia a evaluar los procesos políticos al modo de una mera competencia entre las personas que aspiran a los puestos públicos. La campaña se dirige a explotar el *carisma* y la personalidad entre sus fanatizados seguidores, quienes convierten el proceso electoral en una pugna maniquea entre los *buenos* y los *malos*, dependiendo de su preferencia partidista. Las ideas o programas parecen ser secundarias en este sistema tradicional y personalista.
3. **Cientelismo político.** Los partidos políticos basan su campaña en una serie de promesas, generalmente improvisadas y desarticuladas, dirigidas a establecer una relación de proveedor-cliente, distribuyendo promesas y prebendas a cambio de su voto. Como consecuencia, se tiende a perpetuar la dependencia en el gobierno que ofrece la ayuda (municipal, estatal o federal) para la solución de los problemas. Se fomenta además el pago de favores mediante las recomendaciones políticas, el nepotismo y la atención a intereses particulares. Una de las expectativas más difundidas por el voto emitido es la posibilidad de conseguir un *guiso* con el gobierno de turno.
4. **La carencia generalizada de conocimiento, por parte de la mayoría de los ciudadanos, de alternativas viables o acciones políticas más allá del voto cada cuatro años.** El repertorio político de los ciudadanos tiende a ser bastante limitado, por lo que se considera al voto como el único —o el más efectivo— recurso para la movilización social y la participación política.

Como se puede abstraer, las características de la cultura política a nivel individual y colectivo, junto a otros factores estructurales del sistema político, —el comportamiento del liderato político, el papel de los medios de comunicación de masas, las relaciones de dependencia entre Puerto Rico y los Estados Unidos y la posposición de la solución definitiva de la condición política del país, entre otros aspectos— tienden a exacerbar el problema de la politización y a disminuir las esperanzas de cambio.

...Al posponerse la solución definitiva a la condición política de Puerto Rico en sus relaciones políticas con Estados Unidos, al no haber ocurrido una merma sustancial en los fondos federales que sostienen el clientelismo, y al no haberse modificado los patrones de conducta política que alimentan y manipulan en favor de la estabilidad del sistema ciertos rasgos de la cultura política de los puertorriqueños, queda muy poco margen, si alguno, para esperar cambio sustancial a corto plazo en nuestro sistema político.¹⁰

El problema se agudiza por el hecho de que el sistema bipartidista — institucionalizado en Puerto Rico a partir de 1968— no es el resultado de un lento proceso de *madurez política*, similar al ocurrido en las democracias *desarrolladas*. Esto es así, porque este sistema no se sostiene en un amplio consenso social sobre los asuntos vitales del país; sino que se apoya en una cultura política tradicional y personalista la cual es completamente disfuncional para la convivencia democrática:

...El bipartidismo cerrado PPD-PNP característico del período 1968-1988 no es ciertamente producto de madurez y grandes consensos en el sistema político. No lo es cuando se ha basado en una agria competencia quasi-tribalista; no lo es cuando se sustenta sobre el desconocimiento político y el tradicionalismo y el fanatismo; no lo es cuando la participación política de la gran mayoría de los ciudadanos se reduce estrictamente a la emisión de un voto cada cuatro años; no lo es porque en Puerto Rico... el sistema de partidos no se sustenta en un amplio consenso social y la participación democrática efectiva y consciente de las grandes mayorías sino en la manipulación clientelista y populista de rasgos tradicionales de la cultura política de las masas bajo condiciones de una falta de consenso fundamental, como lo es en Puerto Rico, la que tiene que ver con la solución final de su destino político como pueblo.

En conclusión, sólo cuando se transformen algunos de los rasgos de la cultura política de los puertorriqueños y algunos de los parámetros estructurales fundamentales del sistema político vigente y de la relación entre los dirigentes políticos y el pueblo, podrá hablarse de un sistema bipartidista, o de cualquier otro sistema de partidos que represente realmente un proceso democrático maduro o *desarrollado*.¹¹

El partidismo que se encuentra presente en cada resquicio del sistema político afecta, como es natural, la vida cotidiana y el clima de trabajo de los empleados. El resultado es una *cultura organizacional*, que no propicia los valores compartidos (el reconocimiento, la motivación ni la participación en la toma de decisiones), aspectos del comportamiento humano tan

¹⁰ Ángel I. Rivera, *et al.* "La cultura política y la estabilidad del sistema...", *Loc. cit.*, pág. 219.

¹¹ Ángel I. Rivera, *et al.* "La cultura política y la estabilidad del sistema...", *Loc. cit.*, pág. 220.

fundamentales para fomentar la productividad, eficiencia y calidad de vida de los empleados públicos.

En un estudio realizado por el profesor **Mario Negrón Portillo**,¹² sobre la percepción de los cambios valorativos y actitudes de los empleados ocurridos en nuestra administración pública durante el período de 1981-1986, se concluye que: los valores de profesionalismo y eficacia han sido sustituido por el de *adelanto político* como criterios de éxito para el desempeño en el servicio público. Es decir, que para la mayoría de los empleados encuestados, la administración pública funciona básicamente para servir a los intereses del partido político en el poder y no para satisfacer las necesidades del pueblo. Esta percepción era similar, tanto durante la administración del Partido Nuevo Progresista (PNP), como en la del PPD (Partido Popular Democrático).

En cuanto al ambiente de trabajo, el **88 por ciento** de la muestra contestó que las actividades más importantes que realizan cotidianamente era *el papeleo*. Un **63 por ciento** de ellos consideró que su actividad principal consistía en *pasarle el muerto a otro*; y un **65 por ciento** identificó al *miedo a tomar decisiones* como la característica más significativa que imperaba en su ambiente de trabajo. Más aún, alrededor del **60 por ciento** de los entrevistados consideraban que, si se presentaba la oportunidad, abandonarían de inmediato el servicio público para ingresar a la empresa privada, dado que se sienten frustrados, cansados; y porque en el servicio público se ha perdido el sentido de responsabilidad.

En resumen, podemos concluir que la excesiva politización (en el sentido partidista del término) es el problema más serio al que se enfrenta el servicio público en Puerto Rico y el mismo permea, tanto el funcionamiento global como la vida cotidiana, y la *cultura organizacional* en las agencias del gobierno.

B. Problemas estructurales: tamaño, centralización y complejidad de la Rama Ejecutiva

Otros de los problemas de la administración pública en Puerto Rico es el llamado *gigantismo*, la excesiva centralización y alta complejidad de la estructura organizacional de la Rama ejecutiva.¹³ Como resultado de la

¹² Mario Negrón Portillo, "El cambio en la Administración Pública en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 19 (marzo 1987): 107-116.

¹³ Cfr. Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico*, (s.l. [San Juan, P. R.], abril de 1985). Este tema ha sido objeto de mucha discusión pública, véanse: Rita Iris Pérez Soto, "Opina reforma administrativa debe ser total," *El Reportero* (26 de marzo 1985), pág. 8; Luis García de la Noceda "Proponen descentralización estructuras del gobierno", *El*

implementación de las medidas de reorganización de 1949, se efectuaron cambios sustanciales que le otorgaron mayor racionalidad al gobierno de Puerto Rico.

En 1960, la estructura organizacional de la Rama Ejecutiva era sencilla y bastante reducida; consistía de **54** organismos, distribuidos de la siguiente forma: cinco (**5**) oficinas adscritas a la Oficina del Gobernador; ocho (**8**) departamentos ejecutivos, **26** agencias ejecutivas, y **15** corporaciones públicas. Sin embargo, para mediados de la década se advierte un crecimiento notable; dieciocho (**18**) agencias. Durante el cuatrienio 1969-72 (Luis A. Ferré) se crean **dos** (**2**) nuevos departamentos (Vivienda y Recursos Naturales), y **11** agencias (**ver CUADRO 2**); entre ellas: El Centro de Bellas Artes, Compañía de Fomento Económico, Corporación del Nuevo Centro de San Juan, Centro Norte-Sur, Comisión de Seguridad del Tránsito, Comisión Contra el Crimen, y Administración del Derecho al Trabajo.

También se observa un crecimiento de la Oficina del Gobernador. Además de las oficinas tradicionales de asesoramiento y servicios de apoyo (Junta de Planificación, Negociado de Presupuesto, Defensa Civil, Consejo Agrícola, Oficina de Transporte y Comisión de Minería) se le añaden otros organismos: Junta de Calidad Ambiental, Oficina de Oportunidad Económica, y la Comisión Permanente para el Control de la Narcomanía.

No obstante, es en el cuatrienio de **1973-1976** (Rafael Hernández Colón-PPD) cuando se produce un crecimiento sorprendente de la Rama Ejecutiva. Durante esta administración se crean **dos** departamentos (Asuntos del Consumidor y Servicios Contra la Adicción) y **15** corporaciones públicas (**refiérase al CUADRO 2**). En conjunto, a la Rama Ejecutiva se le añaden **23** nuevas organizaciones. Este crecimiento de la Rama Ejecutiva, seguramente fue el resultado de una respuesta coyuntural a la recesión económica ocurrida durante ese periodo y a los cambios políticos señalados en el capítulo anterior.

Durante el cuatrienio **1977-80** (Carlos Romero Barceló) no hay crecimiento neto de la Rama Ejecutiva. Sin embargo, en **1982** la cantidad

Reportero (25 abril 1985), pág. 33; Silvia Licha, "Urgente un reorganización", *El Nuevo Día* (25 de abril 1985), pág. 2; Nelson Gabriel Berríos, "Muñoz objeta la creación de nuevas agencias", *El Nuevo Día* (17 de marzo 1989), pág. 22; Maritza Díaz Alcaide, "Puerto Rico ahogado en la burocracia", *El Mundo, Revista de la Semana* (21 de mayo 1989), págs. 6-7; Barbara LeBlanc y Doreen Hemlock, "Public Sector Overhaul Advised", *San Juan Star* (29 de abril 1990), pág. 1, 23; Barbara LeBlanc y Doreen Hemlock, "Can the Fat be Trimmed?", *The San Juan Star, Business Sunday* (6 de mayo 1990), págs. B-2; B3-B4; Eva I. Lizardi "Diversas ideas sobre la reducción del gigantismo", *El Nuevo Día* (9 de junio 1990), pág. 16; Pepo García, "Cambios forzosos en varias agencias", *El Nuevo Día* (8 de septiembre 1991), pág. 4.

CUADRO 2
CRECIMIENTO DE LA RAMA EJECUTIVA
(1960-1976)

| | O G* | D E* | A E* | C P* | TOTAL |
|------|------|------|------|------|-------|
| 1960 | 5 | 8 | 26 | 15 | 54 |
| 1964 | 6 | 9 | 27 | 22 | 64 |
| 1965 | 6 | 9 | 29 | 21 | 65 |
| 1968 | 6 | 9 | 29 | 25 | 69 |
| 1969 | 6 | 9 | 28 | 25 | 68 |
| 1970 | 6 | 10 | 28 | 26 | 70 |
| 1971 | 7 | 10 | 32 | 26 | 75 |
| 1972 | 10 | 10 | 31 | 27 | 78 |
| 1973 | 10 | 11 | 33 | 27 | 81 |
| 1974 | 8 | 12 | 33 | 28 | 81 |
| 1975 | 10 | 14 | 32 | 32 | 88 |
| 1976 | 10 | 14 | 36 | 36 | 96 |

*O G = Oficina del Gobernador

*D E = Departamentos Ejecutivos

*A E = Agencias Ejecutivas

*C O = Corporaciones Públicas

Fuente: Negociado del Presupuesto (Oficina de Presupuesto y Gerencia). Presupuestos Ejecutivos. Diagramas de la Organización del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, años indicados.

de organizaciones públicas habían ascendido a **111**, de las cuales **12** dependencias formaban parte de la Oficina del Gobernador, **15** departamentos ejecutivos, **39** agencias ejecutivas y **45** corporaciones públicas (refiérase al CUADRO 2-A).

Durante la década de los ochenta se mantiene cierta estabilidad en el crecimiento de la Rama Ejecutiva, inclusive no hay crecimiento en los años **1982** y **1983**. En **1984** se reduce el número de dependencias a **108** y hasta 1987 se mantiene estable. Sin embargo, al iniciarse la década de los **noventa** —con respecto al año de **1986**— se manifiesta un crecimiento de **20** organizaciones.

En la actualidad la Rama Ejecutiva está constituida por **133** organismos: **11** dependencias en la Oficina del Gobernador, **16** departamentos, **51** agencias ejecutivas y **55** corporaciones públicas (Véase **Apéndice B: Organizaciones de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto**

CUADRO 2-A
CRECIMIENTO DE LA RAMA EJECUTIVA
(1977-1992)

| | O G* | D E* | A E* | C P* | TOTAL |
|------|------|------|------|------|-------|
| 1977 | 10 | 14 | 38 | 42 | 104 |
| 1978 | 10 | 14 | 38 | 43 | 105 |
| 1979 | 10 | 14 | 38 | 39 | 101 |
| 1980 | 11 | 14 | 37 | 40 | 102 |
| 1981 | 11 | 14 | 36 | 43 | 104 |
| 1982 | 12 | 15 | 39 | 45 | 111 |
| 1983 | 12 | 15 | 39 | 45 | 111 |
| 1984 | 10 | 15 | 39 | 44 | 108 |
| 1985 | 10 | 15 | 39 | 44 | 108 |
| 1986 | 10 | 15 | 39 | 44 | 108 |
| 1987 | 12 | 15 | 41 | 45 | 113 |
| 1988 | 12 | 15 | 42 | 46 | 115 |
| 1989 | 12 | 15 | 42 | 45 | 114 |
| 1990 | 14 | 15 | 42 | 52 | 124 |
| 1991 | 14 | 16 | 43 | 55 | 128 |
| 1992 | 11 | 16 | 51 | 55 | 133 |

*O G = Oficina del Gobernador

*D E = Departamentos Ejecutivos

*A E = Agencias Ejecutivas

*C O = Corporaciones Públicas

Fuente: Negociado del Presupuesto (Oficina de Presupuesto y Gerencia). Presupuestos Ejecutivos. Diagramas de la Organización del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, años indicados.

Rico, 1992).¹⁴ Cabe destacar que en términos netos de las 133 dependencias de la Rama Ejecutiva, aproximadamente 48 (36%) han sido creadas durante las distintas administraciones de Rafael Hernández Colón.

El problema mayor con respecto a la estructura organizacional del gobierno de Puerto Rico, señalado en los diferentes estudios de reorganización,¹⁵ es el tamaño y complejidad de la Rama Ejecutiva. Se alega que

¹⁴ Para visualizar la magnitud de este crecimiento, compárese los diagramas de organización de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado, **Apéndices D y E**.

¹⁵ Véase **capítulo IV**, *mfra.*

ello ocasiona graves dificultades para el control, dirección y supervisión del Primer Ejecutivo. Se argumenta además que el aumento y complejidad de la estructura organizacional del gobierno no ha ido acompañada de la necesaria modernización tecnológica que permita un manejo rápido y eficiente de la información. De hecho, la mayoría de las agencias realizan sus operaciones presupuestarias y de control administrativo de forma manual, o los que utilizan los sistemas de información computarizada lo hacen a su mínima capacidad.

Otros problemas estructurales que también se mencionan con frecuencia son la centralización de poderes y responsabilidades y la creación de agencias o programas de forma indiscriminada, sin la debida evaluación de las necesidades para su existencia o continuación. El resultado es que la estructura organizacional de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico se ha convertido en una grande, compleja, formalizada y burocratizada en la cual coexisten organizaciones con funciones similares, objetivos redundantes y programas obsoletos.¹⁶

Este crecimiento de las organizaciones públicas tiene su origen en una gama de motivos que no responden a decisiones racionales; por ejemplo: a) ofrecer respuestas inmediatas a promesas electorales, b) responder a demandas de grupos de interés particular o político, c) proyectar la imagen de que con un nuevo departamento o agencia se atendían los problemas en situaciones de crisis, d) adaptarse a los requisitos que estipulaban las agencias y programas del gobierno federal para obtener fondos, y e) negociaciones entre la Asamblea Legislativa y el Gobernador.¹⁷

¹⁶ En la prensa del país se ha discutido extensamente esta problemática, véase por ejemplo: Maritza Díaz Alcaide, "Puerto Rico ahogado en la burocracia", *El Mundo, Revista de la Semana* (21 de mayo de 1989), págs. 6-7; **Barbara LeBlanc** y **Doreen Hemlock**, "Can the Fat be Trimmed?", *San Juan Star* (6 de mayo de 1990), págs. B-2 y B-4; **Eva I. Lizardi**, "Diversas ideas sobre la reducción del gigantismo", *El Nuevo Día* (9 de junio de 1990), pág. 16; **Eva I. Lizardi**, "Apoyan los economistas la fusión de las agencias", *El Nuevo Día* (27 de febrero de 1991), pág. 14; **Pepo García**, "Cambios forzosos en varias agencias", *El Nuevo Día* (8 de septiembre de 1991), pág. 4; **Pepo García**, "Excesiva nómina gubernamental", *El Nuevo Día* (8 de septiembre de 1991), pág. 17; **Olga Carrasco**, "Onerosa la reducción del gigantismo del gobierno", *El Nuevo Día* (1 de junio de 1992), pág. 18; **Andrea Martínez**, "Expuestos los aciertos y fracasos", *El Nuevo Día* (28 de diciembre de 1992), pág. 7.

En los comicios de 1992 el tema de la eliminación, consolidación de agencias y programa gubernamentales así como la reducción general de las funciones del gobierno fueron puntos de coincidencias entre los tres candidatos a la gobernación. Véanse: "Inminente una reestructuración del gobierno", *El Nuevo Día* (11 de mayo de 1992), pág. 10; "P. R. Candidatas Ponder Cures For Bureaucracy: All 3 Agree Government Service Are Ailing", *San Juan Star* (25 de octubre de 1992), págs. 1, 10 y 11; **Robert Friedman**, "In the Final Analysis, Issue Matter", *San Juan Star* (3 de noviembre de 1992), pág. 3-6.

¹⁷ Véase: Manuel Ángel Morales y Reinaldo González Colón, "La elephantiasis de la Rama

La centralización excesiva de las decisiones y el poder en el gobierno central, especialmente en **La Fortaleza**, ha provocado un decaimiento en las funciones e importancia de las agencias operacionales y en los gobiernos municipales. Esta situación tiene un impacto negativo en cuanto a la prestación directa de los servicios públicos. La célebre carta de renuncia del llamado *Supersecretario* de Hacienda, **Juan Agosto Alicea**, en julio de 1989, constituye un documento muy valioso, porque consigna las frustraciones de uno de los funcionarios más reconocidos por su talento, honestidad y devoción al servicio público. En este histórico documento, **Agosto Alicea**¹⁸ le expresaba al Gobernador:

En mi opinión...existen los siguientes problemas que considero graves y que a mi juicio ponen en peligro la eficacia de toda la gestión pública ...especialmente aquellos relacionados con la recuperación económica, las finanzas públicas y la política fiscal.

1) La centralización excesiva que existe en La Fortaleza, y que constituye un impedimento al mejor funcionamiento de las agencias, restándole agilidad y flexibilidad a los funcionarios que las dirigen.

2) El ambiente saturado de política partidista que ha caracterizado a mucha de la gestión pública durante los últimos seis meses y que está directamente vinculado a la consulta plebiscitaria a efectuarse próximamente...

...El gigantismo gubernamental amenaza con tragarse todos los nuevos recursos públicos que genera la economía, afectando no sólo la actividad económica de que se nutre el erario, sino también los servicios básicos que brinda el Gobierno a este pueblo que tanto queremos.

Al finalizar su carta, **Agosto Alicea**¹⁹ recomienda, entre otras cosas, lo siguiente:

1) Es necesario reorganizar cuanto antes aquellos aspectos operacionales de La Fortaleza que coordinan la relación de ésta con las agencias con el objetivo no solamente de agilizar la labor de dichas agencias, sino también de evitar que las gestiones que efectuamos en términos de

Ejecutiva", *Revista de Administración Pública* 15 (marzo de 1982):27-60; Lynnette S. Borreo, "Análisis cuantitativo y cualitativo del crecimiento de la Rama Ejecutiva" (Tesis M.A., Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1989); Reinaldo González Colón, "Desarrollo histórico y evolución de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado: sus organizaciones e incumbentes durante el periodo de 1961 a 1981" (Tesis M.A., Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1981).

¹⁸ "Texto íntegro de la carta de Agosto Alicea", *El Mundo* (20 de julio 1989), pág. 6. Véase además: Salomé Galib Bras y Carmen Millán Pabón, "Sobran razones para la renuncia", *El Nuevo Día* (20 de julio de 1989), pág. 4-5; Andrea Martínez, "Claudica frente a la burocracia y la política", *El Nuevo Día* (20 de julio de 1989), pág. 6; Celeste Benítez, "Los ocho mandamientos de JAA", *El Nuevo Día* (21 de julio 1989), pág. 69.

¹⁹ "Texto íntegro..." *El Mundo*, *Ibid.*

desarrollo económico puedan responder aún en grado mínimo a la visión estrecha de las ventajas político-partidistas del momento...

[.....]

7) Finalmente debo repetir una vez más que es imprescindible para el futuro del país el reformar la estructura gubernamental para agilizar la gestión pública. Es necesario comenzar a consolidar agencias, desalentar la creación de nuevos organismos gubernamentales, privatizar agencias total o parcialmente; y reducir paulatinamente el número de empleados públicos en los sectores de servicio que no son vitales, a base de congelación de plazas luego de la renuncia o jubilación de los que las ocupan...

Lo que requiere la gestión gubernamental en este momento es un cambio en política pública para reducir el tamaño del gobierno gradualmente, en forma ordenada y planificada. esto provocará posiblemente cierto malestar al paciente pero no un dolor intenso. De no hacerse ahora...tendremos que recurrir a remedios drásticos e intensamente dolorosos.

Como pudimos observar, la estructura organizacional del gobierno se mantuvo estable hasta mediados de la década de los sesenta. A partir de este momento los cambios políticos, el partidismo, el aumento en las transferencias y programas federales —así como la incapacidad de la empresa privada para generar empleos durante los años de recesión— aceleraron el crecimiento del sector público:

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

Ha sido precisamente la insuficiencia del sector privado en la provisión de servicios y en la generación de empleos, lo que ha propiciado el crecimiento en tamaño y complejidad del aparato público. A eso habría que añadir el fenómeno de la politización y de la respuesta a determinados grupos de presión. Tal fenómeno se aceleró con el cambio sucesivo en los partidos políticos que regentean la cosa pública...después de 28 años de virtual unipartidismo.²⁰

Como se demuestra de lo anterior, el *gigantismo* —o *elefantiasis*— de la Rama Ejecutiva, no necesariamente es resultado de una *patología congénita* de nuestra administración pública, ni mucho menos de la *impericia admi-*

²⁰ Francisco M. Catalá e Ida de Jesús, "Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico", Informe Sometido a la Confederación Unida de Trabajadores Estatales, (s.l. [San Juan, P. R.], marzo de 1990), págs. 24-25.

nistrativa de los funcionarios y empleados públicos. El deterioro administrativo ocurrido en Puerto Rico durante las últimas décadas —que obviamente incluye el crecimiento coyuntural, desarticulado y vegetativo de la estructura administrativa— obedece a razones políticas claramente identificables que, como hemos señalado, provocaron la hipertrofia, complejidad y formalización de la Rama Ejecutiva.

C. Problemas de administración de personal y recursos humanos en el servicio público

La ineffectividad del sistema de administración de personal público, para garantizar el cumplimiento y aplicación del principio de mérito para todos los empleados del gobierno, es un grave problema que afecta el corazón mismo de la gerencia pública. En los años 1907, 1931 y 1947, se aprobaron distintas leyes para tratar de implantar un sistema de servicio civil en Puerto Rico y adoptar el principio de mérito como norma fundamental de la administración de personal. En esencia, los diversos esfuerzos fracasaron por razones similares: la permanencia de discrímenes políticos, fallas de instrumentación, violaciones a las normas y procedimientos, e inadecuación del sistema de mérito para proteger a la mayoría de los empleados públicos.²¹

El 14 de octubre de 1975 se aprobó la *Ley Núm. 5* (conocida como la *Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico*), con el objetivo principal de reafirmar y extender el principio de mérito a todos los sectores del empleo público bajo un sólo sistema de personal. Este se definió como:

...el principio que regirá todo el servicio público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.

A tales fines se identifican cinco áreas esenciales al principio de mérito: clasificación de puestos, reclutamiento y selección, ascensos, traslados y descensos, adiestramiento y retención. El sistema de mérito creado para instrumentar y darle vigencia a dicho principio incluye y clasifica las agencias del gobierno en tres grupos o componentes:²²

²¹ Para un análisis detallado véase: Francisco Aponte Pérez, "El historial y desarrollo del servicio civil en Puerto Rico", *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico* 47:1-2 (1978): 150-168 ;e Irma García de Serrano, *La selección de personal en el servicio público* (Editorial Universitaria, Río Piedras, 1969).

²² Una discusión pormenorizada de la Ley se encuentra en: José Roberto Feijoó, *La administración de personal* (Oficina Central de Administración de Personal, San Juan, 1979).

- 1) **Las agencias comprendidas en la Administración Central**, las cuales serán reglamentadas y administradas y coordinadas por la *Oficina Central de Personal (OCAP)*, permitiendo la delegación de funciones operacionales cuando sea conveniente;
- 2) **Administradores Individuales** que tienen la responsabilidad de administrar directamente todo lo relativo a su personal conforme al reglamento que adopten en armonía con la Ley de Personal y el Reglamento de Personal; áreas esenciales al Principio del Mérito; y
- 3) **Agencias Excluidas** de las disposiciones de la Ley de Personal: las Ramas Legislativa y Judicial; los empleados con derecho a negociar colectivamente, por trabajar en corporaciones públicas, y la Universidad de Puerto Rico.

La *Ley Núm. 5 de 1975*, establece el *servicio de carrera* y de *confianza*. Los empleados en el *servicio de carrera* son aquellos protegidos por el sistema de mérito; comprende los trabajos no diestros así, como las funciones técnicas y administrativas *hasta el nivel más alto en que sean separables de la función normativa*. Se parte del supuesto de que estos empleados le provean continuidad, profesionalización y permanencia a la administración pública, irrespectivo de los cambios político-partidistas. Por tal razón, estos se reclutan, seleccionan, ascienden, adiestran y se retienen a base del mérito e idoneidad, según sus capacidades y desempeño. Los *empleados de confianza*, en cambio, son aquellos que intervienen o participan, *sustancialmente*, en la formulación de la política pública; asesoran o prestan servicios directos, al jefe de la agencia.

Finalmente, esta Ley crea la *Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP)*, independiente de la *Oficina Central de Administración de Personal (OCAP)*, para atender cualquier violación de los derechos concedidos en virtud de las disposiciones de dicha Ley, asimismo como del *Reglamento de Personal*, y de los reglamentos adoptados por los administradores individuales.

Además de la *Ley de Personal*, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como la de los Estados Unidos de América, en sus respectivas Cartas de Derechos, contienen disposiciones básicas que protegen a los empleados públicos contra cualquier violación a sus derechos civiles. De igual forma, el servicio civil se ha ido complementando con una serie de leyes especiales, locales y federales, dirigidas a garantizar igualdad en el empleo, representatividad de sectores minoritarios (acción afirmativa), calidad de vida en el trabajo, libre acceso, salarios mínimos, protección contra el hostigamiento sexual, y otros discrímenes

en el empleo, como por impedimento físico, edad, sexo, origen étnico y, en general, el derecho a recibir *un trato justo e imparcial* a todos aquellos que aspiran a ingresar —o que se encuentran— en el servicio público.²³

A pesar de las nobles intenciones expresadas en la legislación vigente, la realidad es que el sistema de mérito en muy pocas ocasiones ha funcionado con verdadera equidad y eficacia. Más aún, consideramos que en los últimos veinte años la administración de personal no ha sido una prioridad para los dirigentes políticos del País, lo cual explica el desfase existente entre la intencionalidad normativa y la realidad funcional. De hecho, la euforia de las expectativas originales no se cumplieron, y al comparar los primeros escritos que explicaban las alentadoras promesas de la legislación recién aprobada con los eventos posteriores acaecidos a la administración de personal en nuestro país, nos damos cuenta del abismo insalvable entre lo formal y la realidad efectiva de los hechos. Por ejemplo, cuando **José Roberto Feijó** —ex director de **OCAP**— explicaba los aspectos novedosos de nuestro sistema de personal señalaba, con evidente optimismo, lo siguiente:

...Nuestro estatuto separó la función administrativa de la apelativa creando dos agencias independientes una de la otra... Puerto Rico fue más lejos al crear un solo Sistema de manera que todos los empleados, fueran estos de corporaciones públicas, estatales o municipales, quedaran protegidos por el principio de mérito a excepción de un pequeño núcleo, que tiene el derecho a negociar colectivamente o que trabajan en las Ramas Legislativas o Judicial, en reconocimiento a la separación de poderes y la Universidad de Puerto Rico, en respeto a la autonomía universitaria.

...En Puerto Rico se hizo un claro deslinde entre los servicios de carrera y de confianza, estableciéndose un uso juicioso y restringido del segundo, de manera que se estimule la carrera pública. Se sentaron las bases para la retención del empleado eficiente y responsable y para la separación del empleado ineficiente e indisciplinado. Se estimula la movilidad y el ascenso de los empleados, pero mediante exámenes competitivos, inclusive en los nombramientos transitorios.²⁴

Ciertamente, al día de hoy, esas declaraciones parecen estar matizadas por cierto *humor negro* involuntario. Con la excepción de la excelente labor realizada por **JASAP**, los demás aspectos del principio y sistema de mérito han sido violentados consecutivamente por las distintas administraciones de turno. Veamos algunos ejemplos.

²³ Ángel Ruiz Acevedo, *El sistema de personal vigente en Puerto Rico*, Décima conferencia del curso *Administración de Personal* (Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, s.f.).

²⁴ Ángel Ruiz Acevedo, *El sistema de personal vigente en Puerto Rico...*, pág. 102.

La *Ley de Personal* provee para la tramitación de nombramientos *transitorios*²⁵ por un término fijo con la intención de afrontar situaciones que requieran la prestación de servicios urgentes y temporeros, ante lo cual no es necesario ni deseable la creación de un puesto **regular**. Desde hace tiempo se ha demostrado que en este tipo de nombramiento influyen circunstancias ajenas al mérito, tales como personalismo y patronazgo político, por lo cual en ocasiones se usan para evadir la rigurosidad del procedimiento del sistema de mérito.²⁶ Además, estos nombramientos se han utilizado para desempeñar, por largos períodos de tiempo, funciones que corresponden a puestos regulares y para cubrir necesidades permanentes de las agencias. El efecto de esta práctica en la Administración Pública de Puerto Rico fue la creación de una amplia *estructura paralela* que burlaba los procesos formales establecidos para garantizar el mérito, particularmente la competencia en igualdad de condiciones mediante la cualificación en los registros de elegibles. A la misma vez, esta estructura paralela obvia los procedimientos para el reclutamiento y selección de los mas aptos mediante la libre competencia.

De acuerdo con un estudio efectuado sobre el particular, el resultado de la práctica de nombrar personal transitorio para desempeñar, por prolongados períodos de tiempo, funciones que correspondían a puestos regulares tiene un *efecto devastador* sobre el sistema de mérito:

Ésta, entre otras cosas...propicia el personalismo y el patronazgo político; se crean falsas expectativas de empleo; se ejerce un poder desmedido sobre los así nombrados por depender en gran medida de la voluntad de quienes los nombra al no tener las garantías de permanencia que disfrutaban los empleados regulares de carrera; se crea y se estimula el descontento entre los empleados regulares de carrera a quienes se les aplica con todo rigor los controles del sistema de mérito en cuanto a su posible progreso profesional y económico, mientras el personal transitorio, paradójicamente, progresa año tras año a través del mecanismo de un *nuevo nombramiento transitorio*; se afecta la debida solidaridad y estabilidad que debe prevalecer en programas gubernamentales permanentes de servicio al público; se priva al servicio público del beneficio que puede aportar el uso de las técnicas mas modernas, para la mejor selección posible de sus empleados; se invierten recursos humanos y económicos innecesariamente gravándose

²⁵ Para obtener un nombramiento transitorio no es necesario competir, sólo basta que la persona reúna los requisitos de preparación y experiencia.

²⁶ Nuestras ideas sobre este tema se basan en: Rosario Pacheco Fontán, "Efectividad de la Ley Núm. 56 de 16 de agosto de 1989 para conceder status de carrera a los empleados con nombramiento transitorio", (Trabajo presentado para el curso *Investigación Jurídica Avanzada*, Centro de Estudios Jurídicos Avanzados, Escuela de Derecho, Universidad Católica de Puerto Rico, 6 de diciembre de 1989), fotocopiado.

así el erario público al utilizarse los registros de elegibles que se establecen para cubrir puestos regulares; y se les afecta adversamente a aquellos que solicitan empleo y compiten objetivamente para las oportunidades de empleo que surgen.²⁷

La cantidad de empleados con nombramientos transitorios ascendía en 1979 a cerca de 32 mil personas. Una década más tarde esta cifra se había aumentado a 46,477 empleados, los cuales se distribuían de la siguiente manera: 10,738 empleados transitorios en la Administración Central; 22,180 en las Administraciones Individuales (agencias); 7,829 en los municipios y 5,730 en las Agencias Excluidas.²⁸

La situación creada por la acumulación de empleados transitorios y la estructura paralela al mérito que se institucionalizó con esta práctica, se intentó corregir prospectivamente. La *solución mágica* fue aprobar una nueva legislación (*Ley Núm. 56 de 1989*) cuyo efecto precisamente era otorgarle el derecho de convertirse en empleados regulares a aquellas personas que se habían nombrado en crasa violación de la política pública establecida por la Ley de Personal. Es decir, legalizar un sistema ilegal. Sin embargo, la práctica administrativa de las agencias por evadir el sistema de mérito parecen ser recurrentes y cíclicas dado que los nombramientos transitorios no han cesado. De hecho, al 30 de junio de 1991 el **diez por ciento** (26,820) del total de los empleados públicos permanecían con nombramientos transitorios.²⁹

Otro aspecto relacionado con el expuesto anteriormente es la política pública implícita, desde hace unos años, de convertir a **todas** las agencias del gobierno en administradores individuales, sin demostrar, mediante evaluaciones rigurosas, la capacidad técnica y financiera de las mismas para instrumentar con eficacia y justicia el principio de mérito. Aunque la filosofía de la *Ley de Personal* es la descentralización de las funciones operacionales para concentrar en los aspectos sustantivos de asesoramiento y fiscalización, el proceso de exclusión se ha realizado de manera improvisada y sin efectuar los debidos estudios y auditorías que avalen esas decisiones.

Es decir, la política pública de descentralización, aunque meritatoria y necesaria, ni siquiera considera los recursos y el peritaje disponibles en las agencias para garantizar el cumplimiento de las áreas esenciales del principio de mérito. Nos consta que se han convertido en administradores

²⁷ R. Pacheco Fontán. *Efectividad de la Ley Núm. 56...*, págs. 29-30.

²⁸ *Ibid.*, pág. 20 y Apéndice A, *Ibid.*

²⁹ Olga Carrasco, "Escalofríos en espera de un nuevo jefe", *El Nuevo Día* (26 de octubre de 1992), pág. 4.

individuales agencias que no disponen de registros de elegibles actualizados, especificaciones de clases para todos los puestos, exámenes de ingreso, planes de retribución y otros aspectos procesales de la administración de personal. La práctica de convertir a todas las agencias en administradores individuales (junto a la exclusión del sector más poderoso del gobierno, como son las corporaciones públicas y las otras dependencias originalmente excluidas: las ramas legislativa y judicial, los municipios, la Universidad de Puerto Rico y el personal docente del Departamento de Educación) tienen el efecto real de que la *mayoría de los empleados públicos* del país no están cobijados por la Ley de Personal ni se rigen por las disposiciones de *Oficina Central de Administración de Personal*. Desde esta perspectiva, prácticamente todas las agencias—inclusive la propia OCAP— están excluidas del sistema de mérito creado en 1975. La situación es de tal naturaleza que la persona nominada para dirigir OCAP, bajo la nueva administración, amenazó a las agencias con volver a la tutela de esa Oficina si no aplicaban adecuadamente la *Ley de Personal*.³⁰ Dado lo anterior, la existencia misma de un sistema único e integrado de personal público es altamente cuestionable.

Un problema adicional proviene del hecho de que el *claro deslinde* establecido en la Ley de Personal entre los servicios de carrera y de confianza prácticamente ha desaparecido. Esta diferenciación se comenzó a desarticlar cuando casi medio millar de empleados de confianza de la segunda administración de Carlos Romero Barceló se rehusaron a dejar sus puestos. Estos empleados, conocidos como los *inamovibles*, alegaban que la administración popular les removió de sus puestos por discrimen político y que por lo tanto se les violaba sus derechos civiles.³¹ Como resultado, la separación jurídico-administrativa entre los empleados de carrera y los de confianza se hizo bastante nebulosa. Anterior a la batalla legal de los *inamovibles*, se entendía que todos los empleados de confianza eran de *libre selección y remoción* (a excepción del personal de confianza cuyo término se fija por ley). Esta característica los distinguía de los empleados de carrera que ingresaron al sistema mediante un proceso de libre competencia por lo cual no pueden ser separados sin justa causa y previa formulación de cargos. A pesar de estas disposiciones legales, los tribunales han *calificado* la facultad de las autoridades nominadoras para remover a los empleados de confianza.

³⁰ Leonor Mulero, "Alerta el nuevo director de OCAP a las agencias que se autoadministran", *El Nuevo Día* (19 de diciembre de 1992), págs. 20-21.

³¹ Olga Carrasco, "Riesgoso el despido de servidores", *El Nuevo Día* (26 de octubre de 1992), pág. 5.

La jurisprudencia prevaleciente dispone que los empleados públicos, aún siendo de confianza, no pueden ser despedidos por discrimen político, a menos que la afiliación política sea un requisito apropiado o necesario para el ejercicio del cargo. Otras circunstancias particulares establecidas por los tribunales, limitan la *libre remoción* de estos empleados que ciertamente son los mejores pagados y los más identificados con la política partidista. Desde el punto de vista de la jurisprudencia actual a la autoridad nominadora le corresponde demostrar si la afiliación partidista es un requisito apropiado para ocupar un determinado puesto en el servicio público.³²

Al parecer, el *deslinde* original no es tan claro por lo cual urge establecer normas y criterios que sirvan de guía y orientación para determinar cuáles clases de puestos conformarán el servicio político y cuáles el profesional de carrera. La situación ha llegado a tal punto en marzo de 1993, que una delegación de 19 *empleados de confianza* del Departamento de Educación (DE) —nombrados por la Secretaria de esa agencia, Anabel Padilla de Casey, y miembros todos ellos del gobernante PNP— fueron a quejarse directamente ante el Presidente del Senado porque el nuevo Secretario, José Arsenio Torres, les había pedido la renuncia. El Presidente del Senado les aclaró que las renunciaciones solicitadas eran *protocolares* y que el Secretario se entrevistaría con cada uno de ellos para *tomar la determinación final de si los confirma en la posición o si busca otras personas para sustituirlos*,³³ pero también les indicó que Torres honraría muchos de los nombramientos hechos por la anterior Secretaria.

El establecimiento de una clara dicotomía entre los empleados de carrera y los de confianza sería sumamente importante para orientar la selección y remoción de estos últimos, previniendo posibles problemas administrativos y judiciales. Desde esta perspectiva, el número de puestos para *el servicio político* (confianza) debería reducirse al mínimo necesario, consustanciales con el desempeño político o de confianza de su cargo, *id est*: **aquellos funcionarios políticos que intervienen o colaboran íntimamente en la formulación de la política pública**. Los cargos públicos que no se encuentran a ese nivel serían ocupados permanentemente por servidores públicos de carrera. Esta es una alternativa para proveerle continuidad y profesionalismo al servicio público dado que ampliaría las posibilidades de reclutar, ascender y retener en el servicio público todas

³² Véase: *Elrod v. Burns* (1976); *Branti v. Finkel* (1980); y *Rutan v. Republican Party of Illinois* (1990) en David H. Rosembloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, 3rd ed. (McGraw-Hill, Inc, New York, 1993), págs. 85-87.

³³ María Judith Luciano, "Estalla el descontento con el Secretario del DE", *El Nuevo Día* (24 de marzo de 1993), pág. 18.

las personas capacitadas que deseen hacer su carrera profesional en la Administración Pública.

Además de los problemas señalados, algunos de los defectos mayores de la administración de personal en Puerto Rico provienen precisamente de las deficiencias en el manejo del *sistema de mérito* por la *Oficina Central de Administración de Personal (OCAP)*. A continuación mencionamos algunas de las más notables y recurrentes:

1. La **OCAP** es una organización que en sus dieciocho años de existencia casi nunca ha asumido un rol destacado o de liderato en la orientación, promoción y defensa del principio y del sistema de mérito. La ausencia de planificación y coordinación así como la capacidad técnica y financiera—evidenciada durante ese tiempo— para evaluar, *monitorear* o fiscalizar el funcionamiento y la aplicación de las normas generales de todo el sistema de personal público, son evidentes. Sin exagerar podemos concluir que esa Oficina no está cumpliendo con el mandato legislativo; además su presencia en la sociedad y en los debates públicos sobre los asuntos relacionados con la gerencia de los recursos humanos es prácticamente nula. En este sentido las actuaciones de **OCAP** han tenido poco impacto en el funcionamiento del sistema de mérito en el gobierno. El recién nombramiento de una persona que supuestamente (según informa la prensa) participó en el despedido masivo de empleados por discrimen político para dirigir esa agencia, pudiera tener el efecto de un mensaje oculto sobre la estima y prioridad que los dirigentes del sistema político-administrativo del país le tienen al servicio público.
2. En la **Oficina Central de Administración de Personal (OCAP)**, las funciones operacionales, de control y vigilancia fueron sustituyendo a las sustantivas o normativas de asesoramiento y ayuda técnica. La lentitud de los trámites y el afán de control burocrático propiciaron la búsqueda de flexibilidad en las agencias para acelerar los procedimientos y decisiones internas. Paradójicamente, el rápido y desarticulado proceso de descentralización de los últimos años (auspiciado por las propias agencias y el liderato político-administrativo de la Rama Ejecutiva) para evitar la intervención de la **Oficina Central de Administración de Personal** elimina en la práctica el componente central del sistema de administración de personal. Sin lugar a dudas, el gran número de agencias excluidas y de administradores individuales, dejan a esa Oficina con muy pocas funciones efectivas. El ejemplo más

fehaciente —y hasta surrealista, podríamos llamar— de lo anterior es que los empleados de la propia **OCAP** están fuera de la administración central.

3. Lo anterior ha provocado la ausencia de guías o modelos para las áreas esenciales o sustantivas del sistema de mérito y otros procesos relacionados con la administración de personal, tales como, selección, registro de elegibles, clasificación de puestos, retribución uniforme, evaluación, ascenso, retención, medidas disciplinarias y remoción del empleo.
4. El grave problema salarial de los empleados públicos es un aspecto fundamental de la administración de personal que la **OCAP** ha soslayado reiteradamente dado que no ha sometido sugerencias o aportaciones significativas sobre este aspecto. De hecho desde 1984 no se revisan las escalas salariales de los empleados públicos y subrepticamente se acepta la política gubernamental de otorgar pequeños aumentos a todos los empleados por igual, sin revisar las escalas vigentes. Como resultado de la implantación del salario mínimo federal de Estados Unidos en cinco etapas (hasta 1994), se han impulsado el alza de sueldo en las escalas más bajas para cumplir con el mínimo estipulado. Esto ha provocado que se aglomeren diversos puestos de diferentes clasificaciones y preparación en las mismas escalas. Así, el sueldo básico de un trabajador no diestro (**\$634**) es igual al salario inicial de un puesto que requiere bachillerato; por ejemplo: los mensajeros, guardianes y trabajadores de lavandería comienzan ganando el mismo sueldo que los asistentes de terapia ocupacional y de rehabilitación vocacional y un poco más que un biólogo, delineante, trabajador social, traductor, enfermera, agrimensor y técnicos de administración, entre otros. El absurdo es de tal naturaleza que los médicos, dentistas, abogados y veterinarios, que son los puestos de carrera de mayor remuneración, comienzan con la *friolera* de **\$1,158** mensuales. Le siguen los maestros (**\$1,000**), tecnólogos médicos (**\$971**), farmacéuticos (**\$892**), químicos (**\$821**), enfermeras (**\$787**) y **\$724** los agrimensores. Mientras esto sucede en la base del sistema, los puestos políticos y de confianza, tales como los legisladores, secretarios de gabinete, jefes de agencias, directores de corporaciones públicas y asesores *de boberías* reciben sustanciales aumentos. El *desmadre* en las escalas salariales y la incapacidad de impartir un trato justo e imparcial a los empleados públicos de carrera es una muestra adicional del

rotundo fracaso del sistema de mérito en Puerto Rico.

5. Finalmente debemos indicar que los programas de trabajo y las actividades desarrolladas por **OCAP** no se atemperan a los cambios ocurridos en la gerencia moderna de los recursos humanos. El enfoque se ha dirigido prioritariamente a los procesos y regulaciones tradicionales de la administración de personal. Los problemas relacionados con los recursos humanos y calidad de la gerencia tales como las relaciones humanas y laborales, adiestramiento, ausentismo, *stress*, adicción a drogas y alcohol, horarios flexibles y otros relacionados con los valores humanísticos, la cultura organizacional y la calidad de vida en el trabajo no han sido atendidos con eficacia. Como resultado la administración de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico es, por lo general, pobre e ineficiente en todos los niveles organizacionales, particularmente a nivel de supervisión y del liderazgo gerencial. El enfoque orientado a los procesos formales o legales y no a los resultados del esfuerzo humano colectivo se manifiesta en varios problemas fácilmente identificables:
 - a) Salarios bajos, y generalmente inferiores a los de la empresa privada
 - b) Condiciones de trabajo inadecuadas
 - c) Falta de motivación
 - d) Actitudes indeseables
 - e) Deterioro de la ética gubernamental y del sentido de responsabilidad pública
 - f) Corrupción administrativa
 - g) Supervisión inadecuada
 - h) Poca participación de la gerencia intermedia y los niveles operacionales en la formulación, implantación y evaluación de las políticas y decisiones en las agencias
 - i) Altos costos de operación
 - j) Capacitación profesional inadecuada
 - k) Declinación continua de la productividad en el sector público

Los esfuerzos realizados por el *Instituto para el Desarrollo de Personal en el Servicio Público* y el *Programa de Excelencia Gubernamental* para capacitar a los empleados y funcionarios públicos no han sido suficientes. Esto se

demuestra de un estudio efectuado por la *John F. Kennedy School of Government*, de la Universidad de Harvard sobre las necesidades de adiestramiento y capacitación de la alta gerencia del gobierno de Puerto Rico.³⁴ El mismo concluye que la alta gerencia pública de nuestro país padece de un largo problema de moral (**morale**) que afecta grandemente su desempeño y productividad debido, entre otras razones, a la alta politización, a los cambios frecuentes en los puestos gerenciales, la inseguridad de permanecer en el empleo, las dificultades para reclutar o retener el personal más calificado y a grandes diferencias salariales y condiciones laborales con la empresa privada. Los hallazgos más significativos de una encuesta realizada entre 1,967 miembros de la alta gerencia gubernamental fueron los siguientes:

1. Por lo general el gerente público de nuestro país posee una buena educación y ha pasado casi toda su vida profesional en el servicio público ocupando indistintamente posiciones de carrera o de confianza.
2. Las actividades que ocupan la mayor parte de su tiempo es la implantación de programas, planificar, establecer reglas, supervisión y atender personas u organizaciones fuera de sus propias agencias.
3. La mayoría expresan satisfacción con su trabajo aunque demuestran menos entusiasmo sobre las oportunidades de desarrollo y aumentos salariales.
4. La falta de destrezas gerenciales mas que la carencia de peritaje y conocimientos técnicos es el problema básico de las personas que constituyen la alta gerencia del gobierno. El manejo de los empleados (relaciones interpersonales) así como lograr la prestación de los servicios públicos en una situación de escasez de recursos constituyen los retos más difíciles para la gerencia pública.
5. Existe amplio consenso de que la política partidista cumple un rol demasiado importante y destacado en el proceso gubernamental.
6. La alta gerencia se siente más positiva y satisfecha de su propio trabajo que del desempeño general del gobierno.
7. Existe un apoyo casi unánime sobre la necesidad de capacitación

³⁴ Cfr. Carla J. Alonso, Arnold M. Howitt *et. al.*, *Public Management in Puerto Rico: A Survey and Recommendations for Training Senior Managers: A Report Submitted to the Office of the Governor, Commonwealth of Puerto Rico* (State, Local, and Intergovernmental Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1986).

y adiestramiento en gerencia. Los aspectos más urgentes mencionados se refieren a la fase operacional de la gerencia; cómo trabajar con otras agencias del gobierno y establecer las buenas relaciones con el público.

El *Consejo Asesor Económico del Gobernador*, en su informe sobre la estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico, parece coincidir con los problemas de gerencia y recursos humanos planteados anteriormente cuando señala que:³⁵

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

Los problemas antes mencionado han provocado un aumento sin precedentes en las quejas y demandas de los ciudadanos en contra de la *pesadilla* que representa el servicio público. Un informe de la Oficina del Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*) correspondiente al Año Fiscal 1991-92 nos indica que un total de **25 mil** personas presentaron querellas sobre los servicios prestados por las diferentes agencias. De este total, **8,550** personas tenían *querellas legítimas* contra agencias de servicio público básico tales como: la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, el Departamento del Trabajo, la Telefónica y la Autoridad de Energía Eléctrica.³⁶

³⁵ Consejo Asesor al Gobernador, *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica* (San Juan, P. R., enero de 1989), pág. 41.

³⁶ Luis A. Ferré Rangel, "Quejas al por mayor", *El Nuevo Día* (14 de diciembre de 1992), pág. 8. Una descripción de la situación de los problemas gerenciales de la Administración Pública puede encontrarse en los siguientes artículos en *El Nuevo Día*: Olga Carrasco, "Pesadilla en el servicio público" (31 de marzo de 1991), pág. 4; Leonor Mulero, "Se desmoronan las agencias públicas" (25 de abril de 1990), pág. 5; Carlos Santos Picó, "Denuncian los gastos excesivos en las agencias" (29 de agosto de 1991), pág. 6; Olga Carrasco, "En picada la productividad pública" (15 de septiembre de 1991), pág. 7; Olga Carrasco, "No paga el

No cabe duda que los problemas relacionados con la gerencia de los recursos humanos en el servicio público anteriormente señalados, plantea serias dificultades para atraer y retener en la Administración Pública a los mejores profesionales del país. Esta situación explica con meridiana claridad la *quiebra* de los llamados *bancos de talento* durante las últimas administraciones.

D. Ausencia de mecanismos eficaces para formular y evaluar la política pública y los programas gubernamentales

Uno de los problemas más acuciantes de la Administración Pública de nuestro país es la falta de correspondencia entre los mecanismos de planificación, formulación y evaluación de las políticas públicas establecidos en la legislación vigente y la realidad operacional de los mismos. En nuestros días el modelo de planificación y evaluación de la obra de gobierno estipulado racional y coherentemente en diversas leyes, con el transcurrir del tiempo se han convertido en letra muerta, en un mero ritual inservible. Como ejemplo de ello podemos referirnos a la *Ley Núm. 75*, del 24 de junio de 1975, conocida como la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación*, y la *Ley Núm. 147*, del 18 de junio de 1980 que crea la *Oficina de Presupuesto y Gerencia (OPG)*.³⁷

Esta legislación se adopta para fortalecer los mecanismos de dirección y control del Gobernador sobre el funcionamiento del gobierno. La Junta de Planificación se creó con el propósito de *ordenar e integrar los esfuerzos de los distintos sectores gubernamentales de forma que se logre un desarrollo integral y balanceado de nuestra sociedad*.³⁸ A tales fines se le otorgaron, entre otras, las funciones principales de preparar y adoptar un *Plan de Desarrollo Integral (PDI)* el cual serviría de *guía* a todos los organismos del gobierno para la formulación de sus planes, programas y proyectos y un *Programa de Inversiones de Cuatro Años (PICA)*, el cual tiene la intención de planificar y programar los gastos corrientes y las mejoras capitales de las obras, programas, proyectos o inversiones que requerirían las agencias y corporaciones públicas del gobierno para cumplir con sus metas y objetivos.

La **Oficina de Presupuesto y Gerencia** tiene como propósito funda-

gobierno" (2 de febrero de 1992), pág. 7; Nilka Estrada Resto, "Pesada nómina de la burocracia" (5 de julio de 1991), pág. 14; Pepo García, "Oídos sordos a la crisis en la AAA" (29 de febrero de 1992), pág. 4. N. del E. **AAA** es acrónimo para Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

³⁷ Véase: Senado de Puerto Rico, Comisión Especial de Corporaciones Públicas, *Informe sobre las corporaciones públicas*, (San Juan, 30 de junio de 1988), págs. 12-33.

³⁸ *Ley No. 75 del 24 de junio de 1975.*

mental orientar la política presupuestaria, programática, fiscal y gerencial del gobierno de Puerto Rico.³⁹ Entre sus encomiendas se encuentra la de evaluar los programas y actividades de los organismos públicos en términos de economía, eficiencia y productividad. Para ello se ordena coordinar y mantener una comunicación efectiva con la Junta de Planificación de modo que sus recomendaciones al Gobernador sobre el Presupuesto Anual de Gastos Corrientes y el Programa Anual de Mejoras Permanentes se formulen dentro de los objetivos y prioridades establecidos en el **PICA** y el **PDI** (*Plan de Desarrollo Integral*).

A esta oficina se le otorgan además una serie de poderes y facultades tan abarcadoras y explícitas en los aspectos de control presupuestario, evaluación de programas, asesoramiento gerencial y auditoría operacional (incluyendo las corporaciones públicas) que por sí mismas serían suficientes para mantener una supervisión casi absoluta de las operaciones y actuaciones del gobierno en su totalidad. Sin embargo, el diseño establecido para formular y evaluar el desempeño de los programas gubernamentales parece que nunca ha funcionado con la debida eficacia.⁴⁰

El *Plan de desarrollo Integral*, que supuestamente guía el desarrollo de Puerto Rico, es un documento bastante incompleto e inadecuado como mecanismo de planificación y toma de decisiones. De hecho, este documento permanece sin revisar desde su primera versión en 1979. Ello significa que desde hace catorce años el supuesto plan que debería guiar el desarrollo económico, social y físico de nuestro país permanece inalterado en los archivos de la agencia planificadora como otro símbolo del fracaso de la planificación en Puerto Rico. El atraso inconcebible en cumplir con la legislación hace completamente irrelevante este documento lo cual explica parcialmente la falta de articulación de la obra pública y de los proyectos de inversión de las corporaciones públicas.⁴¹

El **PICA** es igualmente inservible, porque a pesar de que la Junta de Planificación lo confecciona más o menos regularmente, no lo produce a tiempo para que pueda servir de orientación a la Oficina de Presupuesto

³⁹ Ley No. 147 del 18 de junio de 1980.

⁴⁰ Senado de Puerto Rico, *Informe sobre las corporaciones....* Cabe señalar que la **OPG** se reestructuró mediante la *Orden Ejecutiva Núm. 5392*, del 28 de octubre de 1991, con el propósito de fortalecer las funciones de asesoramiento gerencial, examen, evaluación y auditoría de las agencias del gobierno, incluyendo a las corporaciones públicas. Véase: Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina de Presupuesto y Gerencia, *Memoria-Informe en Conmemoración del Cincuentenario de la Oficina de Presupuesto y Gerencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (San Juan, P. R., 1992).

⁴¹ Senado de Puerto Rico, *Informe sobre las corporaciones....*, pág. 20.

y Gerencia en la preparación del presupuesto anual, ni cuando se discute el presupuesto de las agencias en las Comisiones de Hacienda de la Cámara y del Senado. Como se señala en un **Informe**:

...El Programa de Inversiones que rige el presupuesto para el año fiscal 1988-89 por ejemplo, fue adoptado por la Junta el 18 de febrero de 1988, y aprobado por el gobernador el 25 de abril de 1988, cuando ya era muy tarde para ser de utilidad alguna en la preparación del presupuesto por la Oficina de Presupuesto y Gerencia o en su aprobación por la Legislatura. De hecho ninguno de los Programas de Inversiones que debieron haberse producido entre los años fiscales 1979 al 1989, ha sido aprobado a tiempo para ser utilizado en la confección del presupuesto del año correspondiente. De paso, en ese mismo período, en que debieron aprobarse once Programas, se emitieron solamente siete. No hubo Programa de Inversión aprobado para los años fiscales de 1982, 1983, 1984 y 1986.⁴²

Aunque se han realizado algunos esfuerzos informales en la Oficina del Gobernador y en la Secretaría de la Gobernación para hacer más efectivo el sistema de planificación y evaluación de los programas gubernamentales y superar las limitaciones del diseño excesivamente centralizado de planificación en la legislación vigente, éstos han resultado inconsistentes e infructuosos. La dispersión de las funciones y mecanismos de planificación, formulación de políticas y evaluación de programas en diversas agencias se ha dado de manera poco efectiva. Esto nos conduce a concluir que la Administración Pública de Puerto Rico carece de instituciones eficaces para elaborar políticas a largo y mediano plazo, fijar prioridades y coordinar programas para asegurar su implantación. Tampoco dispone de mecanismos efectivos para anticiparse a los problemas y evaluar con algún grado de racionalidad el desempeño de los programas y agencias del gobierno. Asimismo no se ha logrado organizar unidades de planificación, investigación y evaluación de programas en las agencias con los suficientes recursos y poder decisional para tener algún impacto significativo en el comportamiento, decisiones y acciones de la alta gerencia. Además, en la mayoría de las agencias del gobierno no se planifica, investiga o evalúa rigurosamente para determinar cursos de acción a seguir sobre los programas existentes o proponer alternativas de cambio. Por lo general estas decisiones emanan de compromisos políticos en los cuales el peritaje técnico o profesional de las recomendaciones de las unidades de planificación o evaluación sólo sirve para recopilar datos estadísticos u otorgarle cierta racionalidad para legitimar decisiones tomadas previamente. Consideramos que sin institucionalizar la capacidad

⁴² Senado de Puerto Rico, *Informe sobre las corporaciones...*, pág. 21.

para formular y evaluar el impacto de las políticas o programas es imposible pensar en la probabilidad de aspirar a un gobierno promotor y facilitador del desarrollo.

E. Problemas de sistemas y procedimientos

El funcionamiento ágil de las organizaciones públicas se complica por la obsolescencia de los sistemas, procedimientos, reglamentaciones y normas de la actividad gubernamental. A pesar de los rápidos cambios ocurridos en el entorno organizacional durante las últimas décadas, las normas, criterios y prácticas formales que rigen el funcionamiento gerencial de las agencias e *instrumentalidades* del gobierno se mantienen inalterables.

La *Ley Núm. 170* de agosto de 1988, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, constituye un intento para darle cierta racionalidad a este problema. De hecho la aprobación de esta ley representa la culminación de un esfuerzo legislativo-ejecutivo que comenzó a finales de la década de los sesenta. Sin embargo, su objetivo se circunscribe a que se observen ciertas garantías del debido proceso de ley en la gestión de investigación, reglamentación, adjudicación y prestación de servicios de la agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva.⁴³ La exclusión de otros aspectos como la revisión, modernización y el impacto de la reglamentación vigente sobre la eficiencia y calidad en la gerencia pública es una de las grandes limitaciones de esta legislación.

Los mismos criterios, normas, reglamentos y exigencias burocráticas diseñados originalmente para un entorno bastante estable no son adecuados para responder con prontitud a las nuevas realidades y dinamismo de la sociedad puertorriqueña. Entre las regulaciones obsoletas podemos mencionar las que rigen los sistemas y procedimientos de compras, subastas, personal, presupuestos, contabilidad, permisos y contrataciones de servicios profesionales. Por ejemplo, el mecanismo de subastas para conseguir el seguro de casi todas las agencias es obsoleto e inadecuado. En esta área la responsabilidad de gestionar los seguros para casi todas las organizaciones del gobierno recae en el Departamento de Hacienda. Dadas las disposiciones vigentes, la práctica formalizada es celebrar subastas y escoger al licitador **más barato**. Sin embargo, en el área de los seguros —*como en la mayoría de los servicios tecnológicos altamente especializados*

⁴³ Juan A. Moldes Rodríguez, "El ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico", *Revista de Administración Pública*, 21 (junio 1989): 53-59.

y necesarios para el funcionamiento eficiente y productivo del gobierno— **el postor mas bajo no necesariamente es el más conveniente** dado que otros factores técnicos y de calidad intervienen para garantizar un servicio más efectivo. El enfoque burocrático de uniformar o estandarizar las decisiones puede ocasionar grandes pérdidas cuando el criterio único o dominante es el costo. Esta situación se hizo evidente a nivel de escándalo con la quiebra y liquidación de la Compañía Insular de Seguros la cual dejó exposiciones multimillonarias en unas veinte entidades gubernamentales.⁴⁴

La situación señalada unida a la falta de flexibilidad y a las rigurosas exigencias de control burocrático, tradicionales en la gerencia gubernamental, aumenta la ineffectividad de las organizaciones públicas.

Otro problema relacionado con esta cuestión es la centralización de los llamados *servicios generales especializados* tales como compras y suministros, transportes, procesamiento de datos, administración de edificios públicos, imprentas, entre otros en una agencia o al nivel central en las agencias o departamentos que están regionalizados. La centralización y reglamentación para conseguir estos servicios, aunque en otras circunstancias funcionaron adecuadamente, no se justifican en la actualidad porque la prestación de los mismos se han convertido en un proceso extremadamente burocrático, ineficiente y lento.

La insuficiencia de controles internos y normas de responsabilidad (*accountability*) en los departamentos, agencias y corporaciones públicas para imponer los deberes y responsabilidades que aseguren el buen manejo y calidad de los programas es otro problema relacionado con los sistemas y procedimientos administrativos. Los escasos e inadecuados sistemas de planificación, información gerencial y evaluación de programas y actividades también afectan adversamente el desempeño de las organizaciones públicas.

F. El laberinto de las corporaciones públicas

El concepto de corporaciones públicas comenzó a utilizarse en Puerto Rico como un instrumento para impulsar el programa de desarrollo económico del Partido Popular Democrático. La única empresa del gobierno existente antes de 1940 era la ***Puerto Rico Cement Corporation***, creada en 1938 bajo los auspicios del *Nuevo Trato* por la *Administración de Reconstrucción de Puerto Rico (Puerto Rico Reconstruction Administration, PRRA)*. Durante la administración del gobernador Rexford G. Tugwell (1941-46) se crearon catorce corporaciones públicas y para 1949 habían

⁴⁴ Yadira Valdivia, "Urge una revisión en las subastas", *El Nuevo Día* (10 de abril de 1993), pág. 5.

umentado a 17, sin incluir la Universidad de Puerto Rico.⁴⁵

Desde principios de la década de los cuarenta las ventajas de organizar las empresas públicas en forma corporativa estaban claramente establecidas. Así lo expresaba **Roberto Sánchez Vilella**,⁴⁶ exgobernador de Puerto Rico:

Al elegir la forma de corporación pública, la legislatura siguió el ejemplo del gobierno federal y de muchos estados, que han encontrado que ese tipo de organización es el más adecuado para manejar empresas de negocios gubernamentales. Se pensó que los trámites burocráticos y la intervención política, que frecuentemente dificultan la actividad gubernamental podría evitarse en alguna medida en una corporación **que tiene su propia junta de directores, que es capaz de sufragar sus gastos y de hacer sus propias compras, que puede solicitar préstamos para sus necesidades de capital, en una palabra, que posee los poderes legales y la flexibilidad de una corporación privada y al mismo tiempo está sujeta al control legislativo en la política que ha de seguir.**

Además de estos factores señalados por Sánchez Vilella, la rápida creación de corporaciones públicas durante el período 1941-49 puede atribuirse a que la flexibilidad de este tipo de organización permitía aprovechar las oportunidades para estimular el empleo, elevar los niveles de vida y combatir la pobreza extrema de la población. Estos objetivos no se podían lograr con las agencias regulares por lo que era necesario:

que estas empresas quedaran libres de los procedimientos de preparación del presupuesto, intervención de cuentas, oficinas de compras, administración de personal y otros trámites altamente centralizados, inconvenientes, a la rápida acción que requieren las operaciones de negocios.⁴⁷

Otra razón para favorecer la forma corporativa fue la oportunidad de eludir el margen prestatario del **diez por ciento** del valor de la propiedad de Puerto Rico que imponía la Ley Jones. El uso de corporaciones públicas con facultad de emitir sus propios bonos era un mecanismo para obtener

⁴⁵ 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. 188; y Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del gobierno de Puerto Rico* (Santurce, P. R. octubre de 1949), págs. 65-66.

De acuerdo con **Francisco M. Catalá e Ida de Jesús**, antes de la década de los cuarenta las únicas corporaciones públicas que existían eran la Estación Experimental Agrícola, creada en 1914, y el Servicio de Extensión Agrícola, que data de 1933. Cf., F. M. Catalá e I. de Jesús, "Privatización en el contexto de la economía...", pág. 41.

⁴⁶ Citado en C. T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, pág. 210. (Énfasis provisto por el autor).

⁴⁷ C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, págs. 66-67.

recursos financieros adicionales sin afectar la deuda del gobierno central toda vez que las obligaciones de las mismas no eran extensivas al Pueblo de Puerto Rico.⁴⁸ Además, la organización corporativa contribuyó a evitar la interferencia de los gobernadores norteamericanos en algunos programas, especialmente los vinculados con el desarrollo económico.

Con la consolidación del poder político del **PPD**, las corporaciones públicas se fueron integrando más estrechamente a la supervisión y autoridad del gobernador, los departamentos y las agencias del gobierno central. Sin embargo, para la década de los setenta el concepto de corporación pública se había *popularizado y vulnerado* a tal grado que se dio un proceso gradual de *desplazamiento* de fines. Es decir, la forma corporativa se comenzó a utilizar prolijamente para organizaciones que no tenían un carácter estrictamente comercial ni estaban vinculadas con la creación de infraestructura o de crecimiento económico. En verdad se crearon corporaciones públicas para actividades convencionales que cualquier agencia pública podía realizar.

El problema de la proliferación y uso indiscriminado de las corporaciones fue señalado enfáticamente por la *Segunda Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva* en 1971.⁴⁹ En su Informe final, la Comisión indicaba que la situación de las corporaciones públicas se había convertido en una de las *áreas más críticas* para el funcionamiento del gobierno. La *profusión, heterogeneidad y diferencias estructurales* de las mismas eran la fuente de complejos problemas que afectaban seriamente el proceso de formulación e implantación de la política pública.⁵⁰

El primer problema identificado por esta Comisión era la inexistencia de legislación para establecer pautas y criterios generales dirigidos a determinar el uso de este tipo de organización. Esto viabilizaba el uso de la forma corporativa para otorgar *ventajas administrativas* a programas a los cuales se les deseaba conceder prioridad, aunque su naturaleza era de carácter similar a los organismos regulares. Se concluía que, ni la Asamblea Legislativa ni el Primer Ejecutivo disponían de criterios claros para diferenciar los programas y actividades que deberían encomendarse a corporaciones públicas o las que habrían de encomendarse a departamentos y agencias regulares del gobierno. Aparentemente, la única diferencia era que las corporaciones pagaban salarios más altos y estaban exentas de muchos de los controles de los organismos centrales.

⁴⁸ C.T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, pág. 66; 211-212.

⁴⁹ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe* (San Juan, P. R., 25 de febrero de 1971).

⁵⁰ Véase: Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe* (1971), págs. 21-30.

En 1971 había un total de 26 corporaciones públicas en Puerto Rico. De estas, sólo ocho realizaban transacciones comerciales con la capacidad, real o potencial, de financiar con sus propios fondos sus actividades. Las restantes proveían servicios gerenciales o reguladores al propio gobierno: servicios de compras, construcción o mantenimiento; otras estaban orientadas a las actividades culturales educativas o de investigación. Con la excepción de las corporaciones comerciales, de acuerdo con la Comisión, las actividades de las demás podrían operar y financiarse como cualquier organismo gubernamental. De hecho, sólo dos de las trece corporaciones creadas desde 1960 tenían la capacidad para sostenerse con fondos propios; siete no generaban ningún ingreso —excepto *por algún cargo u honorario accidental*— por lo cual dependían para su financiamiento del Fondo General del gobierno de Puerto Rico. Las restantes cuatro eran negocios que producían ingresos, pero recibían entre un **40 o 60 por ciento** de sus ingresos en subsidios del gobierno central para cubrir los gastos operacionales. Otros problemas de urgencia apuntados por esa Comisión eran los siguientes:

- a) **Ausencia de una política** sobre los subsidios del gobierno a corporaciones públicas que no pagaban intereses o dividendos por las asignaciones recibidas y que tampoco saldaban los servicios brindados por otras corporaciones o agencias gubernamentales.
- b) **Excesivo control** de la administración financiera y la deuda pública de las corporaciones por el Banco Gubernamental de Fomento, excluyendo de estas decisiones al Secretario de Hacienda, la Asamblea Legislativa y al propio Gobernador.
- c) **Intentos por eludir** la intervención de otras agencias coordinadoras y fiscalizadoras, como: la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto, la Oficina del Contralor y el Departamento de Hacienda.
- d) Las corporaciones *estaban creadas a perpetuidad*, irrespectivo de la naturaleza o necesidad de sus programas y servicios prestados.
- e) No existía un *modelo* o *guía general* para orientar el diseño organizacional de las corporaciones, especialmente la composición y funciones de las juntas de directores.

En síntesis, la *Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva* (1971) concluyó que:

...el uso de la corporación pública sin atender a criterios definidos, ha producido una impráctica fragmentación de la Rama Ejecutiva, así como pérdida de prestigio a las agencias regulares y al servicio público;

limita la responsabilidad de los organismos públicos ante el Gobernador y ante la Asamblea Legislativa; y ha permitido restricciones a la disposición de fondos y procedimientos presupuestarios impuestas por los contratos de bonos, restando así efectividad y agilidad a la acción ejecutiva de conjunto del Gobierno y debilitando su obra...⁵¹

Las recomendaciones formuladas por la Comisión para darle prioridad a estos problemas no fueron implantadas y una década más tarde la situación había empeorado dramáticamente. El análisis de las corporaciones públicas realizado por la tercera comisión de reorganización (1980) explica la proliferación de ese sector y cómo la forma organizacional corporativa se había utilizado para aplicarlo a funciones que correspondían a *organismos convencionales del gobierno, o cuya importancia es menor, o que no son propias del gobierno*.⁵² En ese momento el problema de *mayor impacto* para el gobierno y la economía en su conjunto era el *endeudamiento progresivo* causado por el uso excesivo del crédito por parte de las corporaciones públicas.

De acuerdo con esta Comisión de 1980, los otros problemas que afectaban el desarrollo de las empresas públicas eran los siguientes:⁵³

1. **Dependencia excesiva** sobre el crédito a largo plazo para financiar el crecimiento de las corporaciones.
2. **Escasa formación** interna de capital por medio de la acumulación de beneficios.
3. **La mayor parte** de las corporaciones operaban con grandes pérdidas.
4. **Tendencia descendente** de la productividad.
5. **Necesidad de continuar** operando sin viabilidad económica debido a consideraciones sociales.
6. **Ausencia de organización**, integración y coordinación del sector.
7. **La falta de una política pública** integrada para la operación y funcionamiento de las corporaciones públicas.

La Comisión evaluó la conveniencia de discontinuar algunas corporaciones y consolidar otras. A tales fines elaboró una útil clasificación de las corporaciones basada en cuatro categorías básicas que consideraban las

⁵¹ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe (1971)*, pág. 27.

⁵² Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe revisado* (San Juan, P. R., 11 de marzo de 1981), pág. 67.

⁵³ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe (1981)*, págs. 69-70.

similitudes en su naturaleza, objetivos, funciones y características operacionales:

1. **Corporaciones de agencias:** Son las empresas que tienen la responsabilidad de proveer servicios o administrar ciertas funciones para una o varias agencias del gobierno.
2. **Corporaciones departamentales programáticas:** Empresas con la responsabilidad de realizar alguna función básica relacionada con algún programa de gobierno orientado hacia el sector privado, esto es, hacia fuera del gobierno, y cuyo propósito es completar y brindar apoyo al programa.
3. **Instituciones no pecuniarias para fines culturales, educativos o de investigación científica.**
4. **Corporaciones públicas comerciales.** Responsables de la venta de bienes y servicios al público sobre bases comerciales.

Recomendó además la ubicación de las corporaciones de las tres primeras categorías bajo un abarcador *departamento sombrilla*, responsable del sector al que lógicamente correspondían de acuerdo a sus funciones y fines. Las corporaciones clasificadas en el cuarto grupo deberían funcionar con criterios comerciales y con el mayor grado de autosuficiencia económica y operacional e integrarían el sector de *corporaciones públicas comerciales*; el cual estaría compuesto de las siguientes corporaciones públicas:

- Autoridad de Energía Eléctrica
- Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
- Autoridad de los Puertos
- Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles
- Autoridad de Comunicaciones
- Autoridad de Teléfonos de Puerto Rico
- Autoridad de las Navieras de Puerto Rico.

Finalmente, cabe señalar que ninguna de las recomendaciones de la *Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980*—con respecto a los problemas de las corporaciones públicas— fueron implantadas.

Hasta ahora hemos visto que desde el inicio de la década de los setenta reiteradamente se vienen señalando los graves problemas de organización, funcionamiento y deterioro general de los servicios prestados por las corporaciones públicas. Sin embargo, en la realidad muy pocas medidas

se han implantado para solucionar los mismos. El último esfuerzo de trascendencia sobre el particular se llevó a cabo el 25 de junio de 1985 cuando el Senado de Puerto Rico aprobó la *Resolución del Senado No. 245 (R del S 245)*, que creaba la **Comisión Especial de Corporaciones Públicas**. Su propósito era estudiar el funcionamiento de las corporaciones públicas y determinar *hasta dónde éstas venían cumpliendo con los fines para los cuales se habían creado*. Como se indica en el informe rendido por la Comisión de 1988, esta investigación *es el estudio más completo que se ha hecho sobre las corporaciones públicas y los problemas de coordinación y fiscalización que éstas plantean*.⁵⁴

Veamos el diagnóstico de algunos de los problemas fundamentales analizados por la Comisión para el sector de la corporaciones públicas:⁵⁵

1. La imagen de la corporación pública se ha *opacado* con el tiempo y se acusa a estas organizaciones de: estar muy politizadas, ofrecer un servicio pobre a precio muy alto, padecer de los mismos males de la burocracia tradicional, actuar arbitrariamente, sin tomar en cuenta la opinión pública, incurrir en deudas excesivas y de conceder tratos *demasiados ventajosos* a sus sindicatos, creando dos jerarquías de empleados públicos: los que trabajan en las corporaciones y los que operan en los departamentos y agencias regulares del gobierno.
2. Las corporaciones no responden a las nuevas realidades del país porque su estructura organizacional, instrumentos de análisis, enfoques gerenciales y procesos administrativos se han *rutinarizado*, por lo cual carecen de la flexibilidad necesaria para responder con premura y adaptarse a los cambios de la sociedad.
3. La autonomía operacional y la *libertad de acción*, que fue uno de los factores que justificaban la creación de este tipo de organización, prácticamente ha desaparecido; por lo tanto se carece de la capacidad necesaria para controlar muchos de los elementos del mercado y del *entrejuego* político en que operan. Algunas de ellas se han utilizado para favorecer suplidores, ganar partidarios políticos, y empleo de personal innecesario.

⁵⁴ Véase: Senado de Puerto Rico, Comisión Especial, *Informe sobre las corporaciones...* La dirección del estudio estuvo a cargo de **Eliás Rivera Cidraz**, quién fungió como Secretario Ejecutivo de la misma. También participaron en este trabajo **Hiram Nazario Gómez**, **Manuel Ángel Morales Pérez**, profesores de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, y el Secretario del Senado, **Ramón García Santiago**, exdirector de la misma.

⁵⁵ Senado de Puerto Rico, *Informe sobre las corporaciones...*, págs. 4-9 y 45-78.

4. Muchas de las corporaciones, bien sea por limitaciones económicas de su clientela o por que se les exige brindar un servicio a un precio inferior a su costo, requieren de altos subsidios del gobierno para continuar su funcionamiento. Otras de las áreas de *mayor preocupación* discutidas en el Informe son las siguientes:⁵⁶
 - a) Responsabilidades, funciones, duración, actitudes y competencia profesional de los miembros de las **juntas de directores** de las corporaciones.
 - b) Poca apertura al escrutinio público y poca comunicación y participación del pueblo en las decisiones de estas organizaciones.
 - c) Insatisfacción de los usuarios con la calidad de los servicios y poca sensibilidad con ellos.
 - d) Preocupación por el efecto que puedan tener las negociaciones de sueldos y condiciones de trabajo con los sindicatos para conseguir la *paz laboral*.
 - e) Compromisos financieros y presupuestarios sin la debida planificación ni capacidad para responder a las responsabilidades asumidas.
 - f) Manejos impropios y condiciones onerosas en la contratación de servicios profesionales y consultivos.
 - g) Excesiva dependencia de las aportaciones del Gobierno Federal de Estados Unidos para financiar proyectos y brindar servicios.
 - h) Graves deficiencias en los procesos de compras y adjudicación de subastas.

Antes de finalizar esta sección debemos destacar algunos datos estadísticos sobre la situación financiera del sector de las corporaciones públicas (véase cuadro 3). A fines de **1950** sólo había **once**, las cuáles generaban una inversión de **\$38 millones** y aportaban el **10.3 por ciento** de los ingresos del gobierno; veinte años después el número de corporaciones se había más que duplicado, y la inversión total era cinco veces mayor que el volumen alcanzado en 1950. Durante la década de los setenta se observa además un aumento considerable de la deuda de las corporaciones como porcentaje de la deuda pública total de **62.6 por ciento** en 1970 a **74.5 por ciento** en 1980.

⁵⁶ Senado de Puerto Rico, *Informe sobre las corporaciones...*, págs. 45-78.

CUADRO 3
CORPORACIONES PÚBLICAS
(Ganancias, Inversión y Contribuciones)

| Años | Contri- buciones | % de ingresos | Ganan- cias | Deuda Empresas Públicas | % de Deuda Total | Inversión Total |
|------|---------------------|------------------|----------------|-------------------------------|------------------------|--------------------|
| 1950 | 14.8 | 10.3 | 3.2 | ---- | ---- | 38 |
| 1960 | 25.6 | 7.3 | 5.5 | ---- | ---- | 79.8 |
| 1965 | 54.4 | 8.1 | 11.3 | 483.2 | 53.1 | 114.7 |
| 1970 | 91.6 | 7.2 | 5.5 | 1037.3 | 62.6 | 217.8 |
| 1975 | 166.9 | 7.0 | (74.2) | 3657.1 | 71.8 | 626.1* |
| 1980 | 244.2 | 5.6 | (6) | 5212.6 | 74.5 | 568.5* |
| 1985 | 456.9 | 8.8 | 23.9 | 6562 | 74.2 | 537.6* |
| 1989 | 793.5 | 11.6 | 159.8 | 8279.3 | 68 | 1074.4* |
| 1991 | 931.9 | ---- | 319.9 | 9204 | 70.9 | 1066.4* |

* No incluye en inversión en maquinarias y equipos de la Autoridad de Teléfonos.

Total de Corporaciones: **53**; total de empleados según *Presupuesto 1991*: **59,947**.

Fuentes: Fuente de Deuda: Banco Gubernamental de Fomento, *Informe Económico al Gobernador*, años indicados.

En **1991** había un total de **53** corporaciones que empleaban a más de **60 mil** personas; la deuda de estas empresas era de **\$9,204** millones, lo que representa el **70.9 por ciento** de la deuda pública total. Tal endeudamiento ha ocasionado graves problemas de financiamiento y presupuestarios al gobierno de Puerto Rico. Sin embargo, los números oficiales indican que luego de las pérdidas alcanzadas en 1975 y 1980 los beneficios se han ido incrementando hasta el punto de que en 1991 la Junta de Planificación le computa, al sector en su conjunto, un total de \$319.9 millones de ganancias.

En el análisis realizado de las corporaciones públicas hemos visto que las coincidencias sobre los problemas que acosan a este sector desde la década de los setenta es sorprendente. No cabe dudas que el sector de las corporaciones públicas se enfrentan a grandes retos, amenazas y problemas acumulados por más de treinta años. Los mecanismos creados a través del tiempo para coordinar, supervisar o *monitorear* las actividades de las corporaciones públicas (tales como la Junta de Planificación, la Oficina de Presupuesto y Gerencia y el Banco Gubernamental de Fomento) no han funcionado efectivamente; tampoco la Oficina del Contralor ni la Asam-

blea Legislativa han sido efectivos en determinar prioridades o fiscalizar las actividades de este sector. Sin embargo, las 55 corporaciones públicas existentes en la actualidad constituyen el componente más poderoso e importante del sector público en Puerto Rico, por lo cual amerita atención prioritaria en cualquier intento de reforma administrativa.

G. Reflexiones finales

Una reflexión sobre los problemas discutidos nos conduce a la conclusión de que la crisis actual de la Administración Pública en Puerto Rico se caracteriza por: **a)** un déficit de legitimidad en el gobierno y de casi todo lo que representa el sector público, y **b)** un malestar general en los profesionales y empleados que trabajan al servicio del Estado.⁵⁷ El *déficit de legitimidad* se produce debido a que en el sistema socio-político abiertamente se reconoce que la lealtad partidista y la compatibilidad ideológica son los criterios casi exclusivos para hacer y mantener una carrera en el servicio público. En nuestros días los criterios tradicionales de idoneidad, competencia profesional (o técnica) y la honestidad no garantizan la permanencia ni el ascenso en las esferas decisionales de la gerencia pública. Además los funcionarios públicos saben perfectamente que es prácticamente nula la posibilidad —basada en su conocimiento, peritaje, experiencia o responsabilidad profesional— de participar o de alguna manera influir en la formulación de políticas organizacionales.

El influjo mágico de las tendencias neoconservadoras que ven en la privatización y el modelo neoliberal la panacea para resolver los problemas de la administración pública abona a esa pérdida de legitimidad. El vapuleo constante a los funcionarios públicos (hasta se les ha llamado *parásitos del gobierno*), las comparaciones ingenuas con los gerentes privados, la excesiva politización así como la imposibilidad de ensamblar el más mínimo consenso han erosionado muy profundamente las instituciones públicas.

Esta situación provoca, entre otras cosas, que se aleje, sistemáticamente, del servicio público el mejor talento del país (particularmente de un grupo cada vez más grande de jóvenes profesionales con altas calificaciones técnicas, pero que no le interesa involucrarse en la política partidista) y por otro lado, el ingreso al servicio de muchos oportunistas, mediocres y politiqueros que son reciclados en *la alta gerencia pública* como resultado de los distintos cambios de gobierno. El espíritu revanchista de los

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

funcionarios *descongelados* en cada elección crea un ambiente de guerrilla burocrática que exagera a las turbas partidistas e inmoviliza cualquier gestión gubernamental a largo plazo, y abona al desprestigio y moral del sector público.

El **malestar profesional** de los funcionarios públicos es la secuela lógica del déficit de legitimidad que hemos señalado. La falta de motivación provocada por la devaluación del servicio público, la incompetencia creada por la excesiva redundancia de tareas y funciones, los bajos salarios y el sentido de una carrera sin futuro provoca un malestar generalizado cuya peculiaridad es el deseo de ingresar a la empresa privada; emigrar hacia los Estados Unidos o resignarse a esperar el retiro.

En resumen, el atractivo y la *mística* que otrora tenía una carrera en el servicio público de Puerto Rico ha desaparecido casi por completo. Lamentablemente, para un gran sector de nuestros mejores recursos humanos, la Administración Pública se convierte en una segunda alternativa que —debido a la dificultad en conseguir un empleo en otra actividad económica— se acepta con resignación, sin entusiasmo y con poco compromiso.

