

CAPÍTULO V

AGENDA PARA REFORMAR Y MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hemos analizado los aspectos político-administrativos más importantes que explican el grave deterioro de la Administración Pública en Puerto Rico. Nos corresponde ahora presentar recomendaciones y estrategias viables para mejorar la capacidad de gobernabilidad de nuestra sociedad. Como señalamos, los cambios en la estructura formal no necesariamente implican modificaciones en las conductas ni en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Aunque esta variable es importante, el énfasis desproporcionado por la dimensión formal-estructural impide obtener una visión holística y multidimensional que nos permita comprender la creciente complejidad del sector público.

La experiencia acumulada demuestra reiteradamente que el logro de la calidad y excelencia gubernamental no se obtiene con la mera eliminación o consolidación de programas y agencias, ni mejorando la racionalidad formal de la estructura organizacional de la Rama Ejecutiva. Tampoco resultan esperanzadoras las pretenciosas y abarcadoras reformas de la Rama Ejecutiva, realizadas por super comisiones de reorganización con enfoques estrictamente tecnocráticos y partidistas, sin ninguna preocupación por articular el consenso necesario para facilitar la complejidad del proceso, o con la ausencia de personalidades e instituciones independientes, de prestigio profesional y académico.

Los elementos estructurales y procesales para la reorganización de la Rama Ejecutiva son necesarios. Sin embargo, para lograr una Administración Pública más eficiente, responsable, democrática y equitativa se necesita prioritariamente renovar la cultura organizacional, y obtener el apoyo de sus miembros a todos los niveles. Es decir, es imperativo obtener cambios efectivos tanto en el comportamiento de los empleados públicos como en los estilos y prácticas gerenciales de los detentadores del poder político.

Tomando como fundamento las premisas conceptuales y el esquema multidimensional, integrado por cinco variables interrelacionadas pre-

sentados en la introducción de este trabajo,¹ esbozamos las siguientes recomendaciones dirigidas a iniciar un proceso de mejoramiento de la calidad y excelencia de nuestra Administración Pública:²

1. Profesionalización de la carrera administrativa mediante un programa coherente y articulado dirigido a mejorar sustancialmente los recursos humanos

La mejor forma para lograr la calidad y productividad de los servicios públicos es invertir en los recursos humanos. Los cambios necesarios para la reforma gubernamental, ameritan gastar ahora para ahorrar en el futuro. La experiencia internacional indica que las propuestas de reforma y modernización de la gerencia pública no son fáciles ni exentas de costo. En este sentido recortar gastos y gestionar la modernización no coinciden a largo plazo, convirtiéndose en meros ejercicios de futilidad. *De hecho ninguna reforma administrativa avanza sin una inversión fuerte e inteligente en los recursos humanos.*³

En Puerto Rico ha disminuido considerablemente la capacidad del sistema público para reclutar y retener al mejor talento disponible en el País. Urge instaurar un amplio programa de profesionalización y capacitación de los recursos humanos que trabajan en el sector público, especialmente al personal gerencial ubicado en los niveles intermedio y técnico. Este núcleo profesional podría, a mediano plazo, constituir la base permanente para el funcionamiento de la Administración Pública. **La finalidad es desarrollar, a mediano plazo, una gerencia pública profesional, despolitizada (en el sentido partidista del término), permanente e inalterada, bajo diferentes administraciones.** No obstante, es propio señalar que no bastan los programas de capacitación, es necesario además vigilar el **modelo de comportamiento público**, tanto de nuestros gobernantes, como los oficiales electos y la alta gerencia gubernamental.

¹ Estas variables son: **a)** político-valorativa, **b)** estructural, **c)** comportamiento y cultura organizacional, **d)** gerencial, y **e)** sistemas, procedimientos, y tecnología administrativa.

² Algunas de las ideas sugeridas han sido señaladas anteriormente en los informes de las distintas comisiones de reorganización (1971, 1976, 1980) y en otros estudios discutidos en el capítulo IV, *Infra*. En particular, véase: 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.], págs. 66-90; y Senado de Puerto Rico, Comisión Especial de Corporaciones Públicas, *Informe sobre las corporaciones públicas* (San Juan, P. R.), págs. 74-106.

³ Joan Prats i Catalá, "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias", en Centro Latinoamericano para el Desarrollo, *La modernización de la Administración Pública: dilemas y desafíos*, (Selección de Documentos Claves, Venezuela, 1992).

A los fines de reconstruir la *mística* hace tiempo perdida del servicio público recomendamos:

- a) **Fortalecer** los programas de motivación y capacitación gerencial para los funcionarios, en particular, a los niveles gerenciales e intermedios que es donde existe la posibilidad de desarrollar una clase de administradores públicos permanentes y profesionales. Entre los aspectos más urgentes se deben destacar: 1) **desarrollar conocimientos, destrezas y habilidades sobre** los elementos operacionales e intraorganizacionales de la gerencia, especialmente los procesos y técnicas de planificación, organización, estrategias organizacionales, evaluación, comportamiento organizacional, control de calidad y presupuestos, entre otros; 2) **las relaciones y procesos interagenciales**; y 3) **las relaciones de los empleados con el público**.⁴
- b) **Otorgar** tiempo al empleado público para capacitarse en áreas relacionadas con su trabajo.
- c) **Establecer** un programa para limitar o eliminar el crecimiento vegetativo y coyuntural del empleo en el sector público, especialmente el reclutamiento de personal **transitorio y de confianza**.
- d) **Mejorar** las condiciones de trabajo en áreas tales como: retribución, planes médicos, cuidado de niños, turnos de trabajo, equipo e instalaciones físicas, entre otras.
- e) **Vincular** la remuneración, aumentos salariales e incentivos con la productividad de los empleados, introduciendo criterios de medición y evaluación científica.
- f) **Promover y organizar** sistemas modernos de supervisión, motivación, participación y evaluación del desempeño de los empleados públicos.
- g) **Iniciar** un plan experimental dirigido a la *congelación* de plazas innecesarias o redundantes, e instituir planes de retiro voluntario en algunas agencias y corporaciones cuidadosamente seleccionadas.

⁴ En el aspecto de la motivación y capacitación gerencial, las universidades del país, especialmente la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, pueden asumir un papel más destacado. El modelo de colaboración y asesoramiento que la mencionada Escuela ha establecido con el Programa de Excelencia Gubernamental y los gobiernos municipales, a través de su Programa de Actualización en Administración Municipal, constituye un ejemplo de los variados esfuerzos de cooperación que se pueden establecer entre el gobierno y la Universidad para el adiestramiento y capacitación profesional de los servidores públicos.

- h) **Agilizar y flexibilizar** los procesos de reclasificación de puestos y fijación de salarios.
- i) **Instituir un horario flexible** para todos los empleados públicos e implementar un plan —en conjunto y con el consentimiento expreso de los empleados— de rotación de puestos, reubicación de tareas, rediseño y enriquecimiento del trabajo.
- j) **Revisar** las escalas salariales y los beneficios marginales de los empleados públicos.
- k) **Proveer** los recursos necesarios y otorgarle mayor prioridad a la Oficina de Ética Gubernamental para que pueda cumplir con su misión en el fortalecimiento y divulgación de los principios éticos que deben regir la conducta de los empleados públicos.
- l) **Afianzar** la imagen y autoimagen del servidor público.
- m) **Experimentar** con un horario nocturno (de 5:00 a 8:00 p.m.) para brindar servicios extraordinarios en algunas agencias y corporaciones públicas seleccionadas.
- n) **Aplicación adaptativa** de técnicas y estrategias gerenciales modernas que han demostrado su efectividad en diversos contextos organizacionales (ver CUADRO 1).

CUADRO 1
TÉCNICAS GERENCIALES APLICABLES
AL SECTOR PÚBLICO

- Gerencia y Planificación Estratégica
- Gerencia Participativa
- Administración por Objetivos
- Círculos de Calidad
- Administración de Calidad Total
- Análisis y Evaluación de Políticas Públicas
- Investigación de Operaciones y Toma de Decisiones
- Auditoría Administrativa y Operacional
- Diseño de Escenarios Organizacionales
- Investigación Evaluativa (cuantitativa y cualitativa)
- Desarrollo Organizacional
- Trabajo en Equipos

2. Disminuir o eliminar la influencia excesiva de la política partidista en las organizaciones públicas y fortalecer el principio de mérito

Como hemos demostrado, los rasgos tradicionales y personalistas de nuestra cultura política tienden a propiciar el tribalismo y un comportamiento disfuncional con respecto a las prácticas y convivencias de la vida democrática. Ante esta situación es imprescindible hacer los esfuerzos institucionales que sean necesarios para eliminar la política partidista de la Administración Pública. También debe ser descartado el modelo burocrático-autoritario de gestión y reemplazarlo por un estilo de gerencia moderna que promueva: la participación, la dignidad humana, el trabajo en equipo, acercamiento a los clientes-consumidores, definición de misiones, liderazgo democrático, flexibilidad estratégica, y una cultura organizacional que propicie los valores compartidos y la calidad en la prestación de los servicios.

Ahora bien, no puede existir una Administración Pública de calidad plena sin crear un ambiente de respeto y consideración por los diferentes sectores que integran la organización. Una y otra vez se deben institucionalizar mecanismos y programas para crear conciencia en los gerentes públicos sobre el significado de los sistemas abiertos y pluralistas. Estos escenarios se caracterizan por la existencia de múltiples racionalidades. Por lo tanto, la forma más adecuada de tomar decisiones es mediante el diálogo, el consenso y la búsqueda de compromisos compartidos. Definitivamente esta es la mejor manera para manejar con efectividad la complejidad organizacional en las circunstancias conflictivas del entorno altamente politizado y fragmentado de nuestra Administración Pública. Estas aspiraciones son imposibles sin modificar los estilos, procesos e instituciones que rigen al servicio civil de carrera y al sistema de mérito, especialmente los organismos encargados de la administración de personal público en nuestro país. Para alcanzar los fines señalados recomendamos lo siguiente:

a) **Abrir a discusión pública** la deseabilidad de limitar, restringir o reglamentar la participación político-partidista activa y militante de los empleados públicos en el *servicio público de carrera*. Algunas de estas restricciones tienden a inhibir el derecho fundamental a la expresión de dichos empleados y ciertamente serían peligrosas e indeseables para la democracia. Sin embargo, otras limitaciones están sostenidas por los tribunales **con la idea de garantizar un balance entre los derechos políticos de los empleados públicos de carrera y su protección contra las presiones indebidas de los políticos, oficiales**

electos y funcionarios de confianza para involucrarse, en contra de su voluntad, en actividades político-partidistas.

Las leyes *Hatch* de 1939 y 1940, que limitan la participación activa de los empleados federales en las campañas electorales y en los asuntos relacionados con la administración de los partidos políticos, todavía se mantienen vigentes. Además, leyes similares se han aprobado en muchos estados de la unión norteamericana. Ante el clima y comportamiento político existente en nuestro país y dada la realidad de una sociedad dominada por un partidismo cerrado que la escinde por la mitad en polos antagónicos, recomendamos que se inicie una *discusión pública* sobre la cuestión de si es conveniente y deseable que a los *empleados del servicio de carrera* (a nivel central y municipal) se les debe restringir su participación directa en actividades de naturaleza **estrictamente político-partidistas**. Estas actividades son, entre otras: recoger fondos y cuotas para los partidos, participar como funcionarios de colegios y hacer campaña política a favor de algún candidato a puesto electivo para un partido político.

Los resultados de esta discusión servirían para la legislación pertinente y **formular la política pública del Estado sobre el particular**. Cabe señalar, finalmente, que disposiciones similares rigen actualmente en Puerto Rico para los empleados del sistema judicial y —*en teoría*— a los empleados municipales y estatales que trabajan en programas que se sufragan, total o parcialmente, con fondos federales del gobierno de Estados Unidos.

b) **Clarificar la definición**, derechos y obligaciones de los *empleados de confianza* y definir el limitado conjunto de puestos cuyas funciones emanan directamente de la soberanía del pueblo o del mandato electoral y que por ello se pueden exigir requisitos de afiliación partidaria. Estos puestos serían identificados para aquellos funcionarios políticos que intervienen o colaboran íntimamente en la formulación de la política pública, entendiéndose que los cargos públicos que no están relacionados directamente con dichas funciones serían de carrera. Esta es una alternativa para proveerle continuidad y profesionalismo al servicio público dado que se ampliarían las posibilidades de reclutar, ascender y retener en el servicio público el mayor número de personas capacitadas que desee hacer su carrera profesional en la Administración Pública.

c) **Instaurar** una política clara y los mecanismos adecuados para evitar el círculo vicioso de los nombramientos transitorios, así como la

práctica común en las agencias de iniciar un falso proceso de reclutamiento (*pro forma*), entrevistando a los aspirantes elegibles—incluidos en la décima— para ocupar un puesto cuando previamente se ha seleccionado al candidato. Esta burla al principio de libre competencia y mérito debe ser eliminada de la administración de personal público.

d) Enmendar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para elevar a rango constitucional el principio de mérito en el servicio público de carrera en todas sus fases y ramas gubernamentales, incluyendo los municipios. De esta manera se podría crear una causa de acción de naturaleza constitucional para garantizar efectivamente a todo ciudadano capacitado su derecho a optar por puestos públicos sin discrimen por razones ajenas al mérito. Esta recomendación ha sido reiterada en diversos informes desde el 1958 pero la misma no ha tenido arraigo en el liderato político del país.⁵

e) Debido a que la jurisprudencia sobre el discrimen político en el empleo está claramente establecida, recomendamos que se apruebe legislación que presuma *mala fe*, y por ende, la **obligación de compensar de su propio peculio** a aquellos gerentes, directores de personal o funcionarios responsables que sean demandados y hallados culpables por haber violado algunas de las disposiciones del principio de mérito; disponiendo igualmente que aquellos jefes de agencia, alcaldes o cualquier funcionario hallado culpable por haber discriminado por razones ajenas al mérito y la idoneidad puedan ser destituidos de su cargo. El objetivo de estas medidas es tipificar como delito el despido por discrimen político y fijar las penalidades correspondientes a las personas culpables de los mismos.

f) Obligar a las agencias del gobierno a mantener, publicar y distribuir regularmente entre sus empleados las decisiones y jurisprudencia vigente sobre la administración de personal. El conocimiento generalizado sobre estos aspectos podría tener un efecto de modificador de conductas, inhibir acciones y servir de disuasivo para decisiones o acciones administrativas incorrectas o ilegales.

g) Estudiar la posibilidad de conceder el derecho a la sindicación y negociación colectiva a todos los empleados públicos.⁶ Para un sector

⁵ 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): 152-53.

⁶ Reconocemos el derecho y los beneficios de la negociación colectiva en el sector público, sin

de la sociedad el ejercicio legítimo de la sindicación representa un eslabón necesario e imprescindible para eliminar el control partidista de las agencias y desarrollar un verdadero sistema de mérito. No obstante, otro sector importante considera que la experiencia obtenida con la sindicación y la negociación colectiva en las corporaciones e *instrumentalidades* públicas no es completamente satisfactoria en cuanto al logro de mayor eficiencia, calidad, compromiso y excelencia en la prestación de los servicios o en la protección de los intereses del Pueblo. Ante la ausencia de consenso social sobre un asunto tan sensitivo y crucial, recomendamos un análisis y evaluación rigurosa que actualice y pondere su impacto en la situación actual y establezca los límites, condiciones a elementos para orientar la política pública sobre el particular. (véase CUADRO 2)

CUADRO 2

ALGUNAS ÁREAS A CONSIDERARSE PARA ESTUDIAR LA SINDICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

- Sistemas y mecanismos para supervisar el proceso de negociación colectiva
- Unidad apropiada
- Derecho de huelga en las agencias públicas que no funcionen como negocios
- Compatibilidad de la sindicación con el sistema de mérito
- Prerrogativas no negociables del Estado-patrono
- Beneficios marginales y capacidad económica del gobierno
- Estabilidad de los empleos
- Sistema de arbitraje
- Proceso de selección de la organización sindical representativa
- Impacto económico-presupuestario de la decisión
- Aportación del Sindicato para la eficiencia, productividad y calidad de los servicios públicos
- Nuevas tecnologías y su impacto en los procesos de trabajo y en las relaciones públicas
- Tendencias actuales del movimiento sindical
- Garantías para preservar el principio de mérito y la idoneidad

embargo nuestra investigación no estaba dirigida a escudriñar las ventajas y limitaciones de esta cuestión.

h) Como **hemos señalado**, luego de dieciocho años de vigencia, la Oficina Central de Administración de Personal (**OCAP**) no ha cumplido eficazmente con su rol de agente rector, custodio e inspirador del principio de mérito. La inercia, el burocratismo, la falta de visión y liderato, así como la ausencia de planificación de los recursos humanos y de coordinación con los distintos componentes del sistema o de la sociedad para promover la eficiencia, productividad y calidad en el servicio público, son algunas de las deficiencias reiteradamente señaladas a esa Oficina. Es tiempo de evaluar de manera comprensiva, tanto la *Ley de Personal* como las funciones y responsabilidades asignadas a la **OCAP**. En este momento nuestro objetivo no es hacer recomendaciones específicas a Ley de Personal. Sin embargo cualquier enmienda a ese estatuto debería considerar los siguientes aspectos fundamentales:

- 1) **Robustecer** las funciones normativas (asesoramiento) de esa oficina y orientar sus actividades hacia dos direcciones: **a)** evaluación, *monitoreo* o fiscalización de las agencias para garantizar el cumplimiento del principio de mérito, y **b)** capacitación y adiestramiento de los empleados —particularmente a los de reciente ingreso— estableciendo programas de educación continuada y la planificación racional de los recursos humanos.
- 2) **Promover y garantizar** que se establezcan mecanismos efectivos de participación de los empleados en los procesos relacionados con la administración de personal; particularmente en el proceso de evaluación.
- 3) **Flexibilizar, y responsabilizar** a las agencias de la administración adecuada de los procesos y *áreas esenciales* en la administración de personal tales como: reclutamiento, selección, reclasificaciones, ascensos, adiestramiento, y evaluación de los empleados.
- 4) **Reorganizar** (o sustituir) la **OCAP** por un nuevo organismo colegiado de cinco miembros con nombramientos escalonados de duración fija y con completa autonomía de los poderes ejecutivo y legislativo. Bajo ninguna circunstancia los miembros de este organismo podrán participar en actividades de naturaleza político-partidista.

3. Descentralización y participación ciudadana

El Gobierno de Puerto Rico históricamente ha sido diseñado bajo la premisa de la centralización. Como vimos, esta manera de organizar la

gestión pública funcionó dentro de un contexto y unas circunstancias particulares. Sin embargo, en la actualidad la excesiva centralización impide una adecuada supervisión, coordinación y control de las actividades del gobierno, en particular de la Rama Ejecutiva. Paralelamente, los cambios e incertidumbre del entorno social, las transformaciones en la tecnología e informática para la toma de decisiones, la alta complejidad de los sistemas administrativos y sobretudo las crecientes demandas de participación y protagonismo por parte de diversos sectores de la sociedad, hacen que este modelo de control social se haga obsoleto e inadecuado.

Hemos visto que en la actualidad la gerencia estratégica requiere de gran flexibilidad e imaginación para adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades que provienen del entorno. La descentralización de las funciones operacionales y de servicio es condición necesaria para afrontar estos retos. **La finalidad que se persigue con la descentralización propuesta sería descongestionar la operación de algunas de las funciones y servicios que actualmente se realizan a nivel del gobierno central y transferirlos a organismos comunitarios municipales o regionales para acercar estos servicios a los consumidores.** Se pretende establecer canales más efectivos de comunicación y de participación entre el gobierno y los usuarios (clientes-consumidores). En este esquema, el gobierno central previamente tendría que fortalecer su **capacidad gerencial** en dos funciones básicas: **a) formulación de la política pública, y b) evaluación de la efectividad o impacto de los servicios.** El fortalecimiento de estas dos funciones es una **precondición indispensable** para intentar cualquier esfuerzo descentralizador.

La responsabilidad principal del gobierno central sería la de **promover, facilitar y acercar los servicios a la clientela.** La prestación directa (operación) de los servicios sería responsabilidad de las agencias ejecutivas, los municipios, la empresa privada y el **tercer sector de la economía:** organizaciones sin fines de lucro, comunales y cooperativas. Este movimiento de participación y de mayor control (apoderamiento) de los ciudadanos sobre la política pública ha sido reconocido mundialmente. La idea medular es lograr la mayor descentralización funcional y territorial posible, y **mantener centralizado —al más alto nivel gerencial— la formulación del marco estratégico y las prioridades nacionales.**

La viabilidad de transferir o delegar competencias a los municipios está legitimada en Puerto Rico con la aprobación de la *Ley Núm. 81*, del 30 de agosto de 1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, que —entre otra cosas— establece la facultad para contratar y concertar convenios con las agencias públicas para la

prestación de servicios esenciales. De esta manera, la Reforma Municipal abre una serie de posibilidades que podrían descongestionar y descentralizar el Gobierno de Puerto Rico.

La descentralización de las actividades y funciones del gobierno central se puede conseguir de diversas maneras, entre ellas adelantamos las siguientes:

a) **Identificar** aquellas agencias cuya función es ofrecer **servicios generales especializados**, tales como: servicios de mantenimiento, compras y suministros, subastas, imprenta, transporte, administración de edificios, presupuesto y sistema de procesamiento de datos, entre otras —que en la actualidad están centralizados— para que sean delegados y administrados por las propias agencias que tengan la capacidad para hacerlo o que dicho servicio se contrate al sector privado (o al **tercer sector**) cuando se demuestre, mediante una evaluación rigurosa, que el costo es menor y que pueden asumir esta responsabilidad con mayor eficacia. Esta recomendación plantea la posibilidad de reducir o reorientar las funciones de agencias que se crearon originalmente basadas en las ventajas comparativas de la economía de escala, pero que en estos momentos la centralización y el aumento en los costos causado por la burocratización y los problemas previamente señalados, han provocado graves dificultades en sus operaciones. Además algunas de estas instituciones han perdido relevancia porque sus funciones fueron sustituidas o descentralizadas en la práctica mediante el mecanismo de la adaptación incremental y la redundancia. En la actualidad perviven una diversidad de agencias y programas con estas características que deben estudiarse cuidadosamente. A modo de ejemplo podemos señalar: Administración de Edificios Públicos, Administración de Servicios Generales, Administración de Servicios Agrícolas y Oficina Central de Administración de Personal, entre otras.

b) **Transferir** mayor responsabilidad y discreción a las agencias en la administración y control de sus presupuestos, exigiéndoles en cambio, mayores resultados, impactos y efectividad de sus programas y actividades.

c) **Elaborar** un plan de transferencia o delegación de competencias a los gobiernos municipales que de acuerdo a su capacidad económica puedan asumirlas. Este proceso se debe monitorear rigurosamente para evitar que se reproduzca en los municipios los vicios del burocratismo y la centralización del gobierno estatal.

d) **Estudiar** la posibilidad de trasladar agencias y corporaciones radicadas históricamente en el centro (área metropolitana) a las regiones más cercanas geográficamente a su clientela tradicional. Algunas de las agencias en las cuales se podría iniciar esta descentralización serían el Departamento de Agricultura, el Departamento de Recursos Naturales y la Autoridad de Comunicaciones.

e) **Rediseñar e implantar** un nuevo esquema de regionalización que se adapte a las exigencias de las realidades socio-económicas y geográficas modernas. Al presente existe gran variedad de esquemas regionales para organizar los servicios prestados por las diversas agencias. Hay pocas coincidencias entre las agencias y en muchas ocasiones los municipios son servidos por una variedad de regiones causando serios problemas de comunicación, dilación y dispersión de la población atendida. Esta recomendación está dirigida a introducir mayor **racionalidad** y **uniformidad regional** en el gobierno de Puerto Rico.

f) **Promover competencia** y algunos criterios de mercado en la prestación de servicios entre diversos programas y agencias de la Rama Ejecutiva.

g) **Estudiar** los aspectos operacionales y el crecimiento desarticulado de la **Oficina del Gobernador** así como las funciones de los consejos asesores adscritos a dicha Oficina con el propósito de determinar formas más eficientes y ágiles para coordinar las políticas públicas y los programas prioritarios de la agenda gubernamental. De hecho, la creación de nuevas dependencias adscritas a la Oficina del Gobernador es una de las causas de la duplicidad de funciones en la Rama Ejecutiva y del crecimiento en el presupuesto de la mansión ejecutiva.

4. **Fortalecer los mecanismos y procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas**

Hemos reiterado en este trabajo que dentro de las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales actuales, la manera más efectiva para convertir al gobierno central en un agente catalizador, promotor y facilitador del desarrollo **es mediante el mejoramiento de su capacidad para formular la política pública y evaluar los resultados de los diferentes sectores y programas**. En este sentido, la tarea de mayor relevancia consiste en mejorar la capacidad para la planificación, diseño y manejo de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como revisar las prioridades en la asignación de recursos y ponderar la efectividad de las mismas. De igual forma le corresponde al gobierno central la responsabilidad de

aunar esfuerzos con el sector empresarial-industrial y el tercer sector de la economía para aumentar la productividad y calidad en la prestación de los servicios públicos. En una palabra, el gobierno central requiere fortalecer la capacidad para el diseño de políticas, elaborar planes estratégicos, coordinación programática e interagencial, *monitoreo* y evaluación de las políticas públicas elaboradas. **El constante afán por controlar desde la cúspide del poder central las tareas administrativas, operacionales y rutinarias de las agencias y programas no es armonizable con el concepto moderno de un gobierno promotor y facilitador.**

Con el propósito de lograr estas aspiraciones recomendamos lo siguiente:

a) **Evaluar y revisar** las misiones, objetivos y pertinencia de las dependencias encargadas formalmente de la planificación, formulación y evaluación de políticas públicas, muchas de ellas creadas durante la décadas de los cuarenta y los cincuenta bajo premisas conceptuales y circunstancias histórico-sociales distintas. Las nuevas realidades demandan cambios dramáticos en la filosofía, procesos y actitudes respecto a las funciones tradicionales de estos organismos. Por lo tanto es imperativo una evaluación global del sector encargado de la formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales, la asignación de recursos, uso de terrenos y ordenamiento urbano. A tales fines recomendamos como prioridad estratégica una evaluación rigurosa de las misiones, relevancia, jurisdicciones, estructura organizacional y funcionamiento de las siguientes agencias y corporaciones públicas:

- Junta de Planificación
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico
- Oficina de Presupuesto y Gerencia
- Administración de Fomento Económico
- Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico
- Administración de Terrenos
- Compañía de Fomento Industrial
- Autoridad de Tierras
- Banco Gubernamental de Fomento
- Banco de Desarrollo Económico de P.R.
- Corporación para la Transformación Tecnológica

b) **Legislar** para crear oficialmente el Departamento de la Gobernación a cargo de un Secretario de Gabinete cuya misión principal sería la de coordinar y supervisar la implantación de la política pública del gobierno.

c) **Adscribir** a la Oficina del Contralor la función de asesoramiento y auditoría operacional que actualmente está asignada a la Oficina de Presupuesto y Gerencia. Esta función de evaluación gerencial debe separarse del enfoque estrictamente cuantitativo y *cortoplacista* (a corto plazo) que predomina en las decisiones de control presupuestario en la OPG. En esta época de crisis de gobernabilidad e insuficiencia económica y presupuestaria es indispensable replantearse la cuestión sobre la eficiencia y eficacia e impacto general de los programas y servicios gubernamentales, así como la manera de introducir cambios de acuerdo con la gerencia moderna. **Por ello se debe priorizar en la evaluación del desempeño de los programas por un organismo altamente especializado, independiente de los conflictos partidistas y jurisdiccionales de las agencias y con suficiente prestigio, autoridad y recursos para tener la posibilidad de ejercer influencia práctica real en el funcionamiento de la Rama Ejecutiva.** Pensamos que la **Oficina del Contralor**, autónoma pero ubicada en el poder legislativo, podría desempeñar esta importante y necesaria función de evaluación de programas. Esta recomendación obviamente implicaría una reenfoque al funcionamiento eminentemente fiscalizador y punitivo que tradicionalmente ha tenido esa Oficina.

d) **Proveer** los recursos y la autoridad organizacional necesaria a las unidades de planificación, investigación y evaluación de programas existentes en las agencias para que puedan cumplir con efectividad las responsabilidades que le han sido encomendadas.

e) **Introducir o fortalecer** el conocimiento, las técnicas y el sistema de planificación estratégica en las distintas agencias.

f) **Establecer** una política pública nacional y los instrumentos de control adecuados para garantizar la conservación y protección de los terrenos con valor agrícola, pecuario, natural o recreativo, actuales o potenciales.

g) **Formular** una política pública nacional para fomentar el desarrollo de organizaciones cooperativas y del tercer sector de la economía, vinculando sus actividades con la prestación de servicios públicos a nivel local y regional.

5. Revisión integral de los procedimientos y reglamentación existentes

Uno de los problemas fundamentales que afectan la Administración Pública de nuestro país es la excesiva reglamentación, los procedimientos administrativos obsoletos e inflexibles y la burocratización generalizada en los procesos decisionales. Desde nuestro punto de vista, **este aspecto constituye el mayor obstáculo para introducir cambios dirigidos a promover y agilizar la gestión gubernamental**, tal y como lo señalan autores contemporáneos como **David Osborne** y **Ted Gaebler**. Aunque la reglamentación y los procedimientos son necesarios para el control administrativo, la pervivencia de sistemas diseñados en otras circunstancias impiden al gerente público la flexibilidad y discrecionalidad necesaria para innovar. En ambientes dinámicos y de gran incertidumbre, el proceso decisional tiene que apoyarse en la flexibilidad de las estructuras y procesos organizacionales. Sin embargo, en nuestras agencias públicas los sistemas y procedimientos burocráticos carecen de flexibilidad y permanecen ajenos a los cambios acaecidos en el contorno social. En realidad, el marco decisional en el gobierno de Puerto Rico se encuentra circundado por una compleja e inexpugnable maraña de trámites y niveles burocráticos que dilatan o entorpecen cualquier acción administrativa.

Dado lo anterior se recomienda:

- a) Designar equipos de trabajo interdisciplinarios en las agencias para coordinar la revisión, diseño y modernización de los sistemas, procedimientos y reglamentos de administración y control. **La prioridad de esta revisión debe enfocarse en los trámites presupuestarios, compras y suministros, subastas, personal y contratación.** Este comité debe estar integrado por distintos profesionales de los sectores públicos y privado, especialmente administradores públicos, economistas, planificadores, contadores públicos y analistas organizacionales. **Aunque la presencia de abogados es necesaria, se debe evitar que dicho comité esté dominado por la restrictiva visión legalista, formal y procesal de esa clase profesional.** Las nuevas realidades de nuestro tiempo demandan que la legitimidad legal sea *completada* con otros valores organizacionales.
- b) Institucionalizar sistemas de controles administrativos modernos, normas de responsabilidad pública y la obligación a los funcionarios de rendir cuentas a la ciudadanía por sus acciones administrativas.
- c) Simplificación óptima de los procedimientos y trámites administrativos que se realizan en las agencias públicas.

d) Modificar el sistema y los trámites de presupuesto que se utilizan a nivel central como mecanismo de control de las agencias, permitiendo que los ahorros obtenidos en un año fiscal puedan ser utilizados a su discreción para desarrollar programas prioritarios o mejorar las condiciones de trabajo de su personal.

6. Modernización tecnológica de la Administración Pública

El aspecto de las modernización tecnológica y gerencial fue recomendado por el Consejo Asesor del Gobernador en 1989 basado en el supuesto de que mejorar la calidad de la gerencia es indispensable para el desarrollo económico.⁷ A tales fines es necesario formular e implantar una política gubernamental dirigida a aumentar la calidad, efectividad y productividad de los sistemas de la formación gerencial. Para lograr este objetivo se sugiere:

- a) La implantación de un sistema de información y comunicación computarizada en todo el gobierno y el mejoramiento de la gerencia pública de acuerdo con esa tecnología. Al considerar este aspecto es conveniente incorporar lo más adelantado de la tecnología, evitando recibir o instalar tecnología descartada por su obsolescencia relativa.
- b) Desarrollo de un **programa de capacitación** de acuerdo con la tecnología instalada en las agencias e *instrumentalidades* públicas.
- c) Incorporar sistemas de información y alta tecnología para acelerar los procesos y trámites administrativos, contables y toma de decisiones estratégicas y operacionales.
- d) Crear una red interagencial de comunicación e intercambio de información.
- e) Iniciar un programa agresivo de readiestramiento y reubicación a los empleados cuyas destrezas sean desplazadas por los cambios tecnológicos en los procesos de trabajo.

⁷ Algunas de estas recomendaciones fueron formuladas por el Consejo Asesor del Gobernador en su informe, véase: Consejo Asesor del Gobernador, *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia la segunda transformación económica* (San Juan, P. R., enero de 1949), págs. 42-46.

7. Evaluar y analizar la misión, objetivos, metas, actividades, recursos, estructura organizacional e impacto social y económico de algunas agencias o corporaciones públicas seleccionadas para determinar posibles transferencias, consolidaciones, reagrupaciones o eliminación de funciones y programas

Al parecer, en algunas dependencias gubernamentales existe excesiva redundancia o duplicidad de esfuerzos; en otras la razón de ser o justificación social ha sido rebasada por el tiempo, por cambios sustanciales en el entorno, en la legislación o en la política pública; y en otras los objetivos originales no se ajustan a las circunstancias actuales (Véase **Apéndice B: Organización de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: 1992**). Desde este punto de vista, hay varias agencias y corporaciones públicas que deben examinarse con prioridad (refiérase al **CUADRO 3**). El resultado de dicho análisis conduciría a posibles transferencias, consolidaciones, reagrupaciones o eliminación de funciones, programas o servicios.

8. Revalorización y análisis del sector de las corporaciones públicas

Es imposible llevar a cabo una reforma gubernamental sin examinar el sector más importante de nuestra Administración Pública: las corporaciones públicas. Como vimos, este concepto, utilizado de manera novedosa durante las décadas de los cuarenta y cincuenta para proveer autonomía financiera y flexibilidad operacional a la gestión de organizaciones públicas, se ha alejado de su finalidad original. En su conjunto las 55 corporaciones públicas existentes representan una alta proporción del empleo total de la Administración Pública, pero a la misma vez son responsables de una proporción bastante alta de los gastos y la deuda pública del país.⁸ Además, es de conocimiento general que estas corporaciones han requerido sustanciales subsidios para sufragar déficits operacionales e inversiones de capital. Ciertamente esta situación representa una carga financiera para el gobierno central.

Como mencionamos anteriormente, en la actualidad no existe una justificación racional para la preferencia o conveniencia por este tipo de organización. Se han creado corporaciones públicas de todo tipo y para diversos fines. En las últimas décadas el concepto de corporaciones

⁸ Cfr. F. A. Catalá e I. de Jesús, "Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico", Informe sometido a la Confederación Unida de Trabajadores Estatales, (s.l., marzo de 1990), págs. 40-60; Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, págs. 20-30; y Consejo de Planificación Estratégica del Sector Público, *Informe final: privatización de los servicios públicos, Fase 1*, (septiembre de 1988), págs. 13-39.

CUADRO 3**AGENCIAS O CORPORACIONES QUE DEBEN
SER EVALUADAS CON PRIORIDAD****(Misión, objetivos, estructuras y procesos organizacionales)**

- Comisión de Servicio Público
- Junta de Salario Mínimo
- Junta Azucarera
- Administración de Servicios Generales
- Autoridad de Edificios Públicos
- Administración de Derecho al Trabajo
- Corporación de Seguros Agrícolas
- Comisión para Seguridad en el Tránsito
- Comisión Reguladora de Telecomunicaciones de P. R.
- Comisión de Desarrollo de Recursos Minerales de P. R.
- Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra
- Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera
- Corporación para la Conservación y Administración de los Antiguos Cementerios de Ponce
- Agencia de Financiamiento Municipal de P. R.
- Corporación Azucarera de Puerto Rico
- Corporación de Servicios de Ama de Llaves
- Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas para la Educación y de Control de la Contaminación Ambiental de Puerto Rico
- Corporación para el Desarrollo Rural de P. R.
- Autoridad de Desperdicios Sólidos
- Corporación para el Desarrollo Tecnológico de Recursos Tropicales de Puerto Rico
- Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo

públicas se ha utilizado de forma indiscriminada provocando la proliferación de organismos cuyas actividades no corresponden con el **objetivo de generar ingresos propios y alcanzar la aspiración original de autosuficiencia económica o colaborar con los programas de desarrollo y justicia social**. De hecho, las corporaciones con fines **estrictamente comerciales** son muy pocas en comparación con el resto del sector. Dado lo anterior, y tomando en consideración el conjunto de los problemas

planteados anteriormente, (refiérase a la sección **F** del **capítulo tercero**, *supra*) recomendamos lo siguiente:⁹

a. La conveniencia de que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, conjuntamente y en mutuo acuerdo, **formulen una política pública clara y coherente que sirva de guía para la creación de corporaciones públicas**. El propósito de la misma sería:

- 1) detener la proliferación indiscriminada de corporaciones públicas;
- 2) establecer mecanismos adecuados de coordinación y control para el sector;
- 3) garantizar, en lo posible, la autosuficiencia económica en la operación de todas —o la mayoría— de la organizaciones gubernamentales que operen bajo la forma corporativa; y
- 4) analizar y evaluar los efectos que la reestructuración del sector de corporaciones públicas pudiera tener sobre los contratos de fideicomiso suscritos con los diferentes bonistas y diseñar las estrategias más adecuadas para no afectar el crédito del país.

b. Evaluar el sector de las corporaciones públicas para determinar su efectividad así como la posible consolidación o desincorporación de algunas de ellas, integrándolas a las agencias regulares del gobierno. El propósito de esta evaluación sería **clasificar las corporaciones existentes** de acuerdo a sus objetivos, naturaleza y funciones para determinar:

- 1) Las ventajas y desventajas comparativas de algunas corporaciones públicas para continuar operando como tales.
- 2) Situación financiera.
- 3) Magnitud y necesidad de los subsidios del gobierno central para mantener el funcionamiento de algunas corporaciones.

c. Aprobar legislación conducente a garantizar efectivamente las funciones, responsabilidades, composición, criterios de selección, autonomía decisional y vencimiento de los nombramientos de **todas las juntas de directores** de las corporaciones públicas para establecer

⁹ Algunas de estas recomendaciones son recurrentes en los distintos informes de reorganización previamente analizados. Véase particularmente: Senado de Puerto Rico, Comisión Especial de Corporaciones Públicas, *Informe sobre las corporaciones...*, págs. 74-106.

la política corporativa, así como la dirección y coordinación de las estrategias económicas, financieras y administrativas de la empresa.

d. Revaluar y fortalecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno central y las corporaciones públicas con respecto a los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo económico, social y de la infraestructura; particularmente las relaciones interorganizacionales entre la Junta de Planificación, la Oficina de Presupuesto y Gerencia, el Banco Gubernamental de Fomento, la Administración de Fomento Económico y la Asamblea Legislativa.

e. Promover la participación de los consumidores (clientela) en la toma de decisiones que afecten la prestación de los servicios que brindan las corporaciones públicas comerciales.

f. Privatización selectiva y cuidadosa de corporaciones públicas y otros servicios.

Hemos discutido (**capítulo I, sección E, supra**) los peligros y limitaciones de una política activa de privatización y concluimos que las propuestas de venta o liquidación de empresas estatales respondieron a una situación global claramente identificable con el predominio ideológico del modelo neoliberal. La experiencia internacional tiende a indicar que las propuestas **radicales** de venta o liquidación están cediendo ante alternativas más pragmáticas e innovadoras, tales como: flexibilización de controles, mejorar el desempeño, despolitización y la *reinvención* de formas innovadoras de asociación —colaboración entre los sectores público y privado. La privatización es una de las muchas respuestas disponibles para mejorar la eficiencia; pero definitivamente no es **la respuesta** a los problemas del gobierno. Sin embargo, no se puede descartar completamente la idea de que en *algunas situaciones concretas y bien delimitadas* el mecanismo de la privatización gradual y selectiva podría resultar beneficiosa como alternativa gerencial. Para llegar a este extremo sería imprescindible:

- a) Definir claramente cuál será la función y responsabilidad del Estado para asegurar la primacía del interés público.
- b) Garantizar que el resultado de la privatización provea un mayor bienestar social, aumento de la eficiencia y efectividad en la prestación del servicio.
- c) Seguridad de empleos a los trabajadores de la empresa privatizada bajo la premisa de que los trabajadores no tienen que salir perjudicados ni pagar las consecuencias de las decisiones gubernamentales.

- d) Brindarle participación activa y efectiva a las partes concernidas, principalmente a los trabajadores afectados.
- e) Analizar los resultados de experiencias privatizadoras previas en sectores de actividad similares.¹⁰

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

a) Identificar y definir claramente los criterios para seleccionar aquellas corporaciones, programas o servicios cuya provisión pudiera resultar más eficiente si es realizada por el sector privado. Estos criterios deben basarse tanto en consideraciones de costo-beneficio (productividad) como su impacto en la equidad social y responsabilidad pública. Bajo ninguna circunstancias se privatizarían corporaciones o servicios que han demostrado ser efectivos o que su transferencia a la empresa privada pueda conducir a desventajas económicas para algunos sectores sociales, especialmente los trabajadores. Asimismo se debe establecer una política pública clara y coherente sobre los siguientes aspectos:

- 1) Cómo se llevará a cabo el proceso de privatización.
- 2) Cuál será la función del gobierno una vez concluida la privatización de un servicio.
- 3) Cómo se utilizarán los recursos obtenidos de la venta.
- 4) Cuáles serán los mecanismos para garantizar el interés público, la equidad, calidad y eficiencia de los servicios privatizados.

b) De las múltiples opciones para implementar un proceso de privatización (venta total o parcial, contratación de la operación, subsidios, franquicias, desreglamentación de la actividad, retiro del servicio, entre otras) aceptamos la recomendación del Consejo Asesor Económico del Gobernador (1989) de considerar con prioridad el esquema de *posesión pública y administración privada*. Esta alternativa permite un control de la calidad y la posibilidad de reversión de la decisión si no funciona adecuadamente.

c) Bajo cualquier criterio de privatización se prohibirá el monopolio de las empresas privatizadas en la provisión de los servicios.

¹⁰ Véase, Edwin Irizarry Mora, *Privatización de empresa públicas: apuntes teóricos pertinentes al caso de Puerto Rico* (Unidad de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1990).

d) Fomentar la participación, —otorgándole prioridad y facilidades en este proceso a pequeños empresarios nacionales o sectores de la comunidad, tales como: cooperativas, asociaciones comunales, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, organizaciones de trabajadores y sindicatos.

Hemos visto en estas reflexiones que el deterioro del servicio público en nuestro país es un problema complejo y multidimensional. No existen soluciones sencillas como las fantasiosas y superficiales propuestas de la *desgubernamentalización*, o los llamados *departamentos sombrilla*. Tampoco podemos señalar a unos cuantos culpables como el gigantismo, el déficit presupuestario, la burocratización y la supuesta indolencia e *ineficacia congénita* de los empleados públicos. Las causas del deterioro de los servicios públicos en Puerto Rico radican en una compleja variedad de factores internos y externos. Sin embargo, **considero que esta crisis de gobernabilidad** puede superarse. Las propuestas que presentamos son viables y estamos seguros que por lo menos a mediano plazo podrían mejorar sustancialmente la calidad y excelencia de la Administración Pública en Puerto Rico, nuestro país.