

INTRODUCCIÓN

En la pasada contienda electoral los tres candidatos a la gobernación de Puerto Rico coincidieron en subrayar la urgente necesidad de reformar la Administración Pública para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. Como nunca antes, el tema de la reforma gubernamental se convirtió en asunto prioritario en la agenda política de Puerto Rico. Los años dorados de la eficiencia, honestidad y responsabilidad del servicio público parecen esfumarse ante el tropel de los complicados problemas que acosan nuestro sistema político-administrativo. La percepción de la crisis en la gestión pública es acompañada por un creciente cinismo y desaliento sobre la capacidad de gobernabilidad de la sociedad puertorriqueña.

Este libro tiene la finalidad de examinar las causas del deterioro de la Administración Pública en Puerto Rico y proponer alternativas viables para su transformación. Más adelante explicaremos las premisas conceptuales que orientan el trabajo, sin embargo es pertinente aclarar desde el inicio, que el estudio de la Administración Pública, como parte de la organización del poder político del Estado, no puede realizarse de manera ahistórica o formal. En este sentido las reformas a las estructuras gubernamentales responden a una doble racionalidad: la **económico-administrativa** y la **política**, ambas vinculadas con el mantenimiento del poder en la sociedad. Es por ello que los estudios tradicionales de la Administración Pública que enfocan exclusivamente los problemas de la racionalidad de las estructuras y procesos administrativos son incompletos, carentes de rigurosidad analítica. Nuestro abordaje al problema comprende e interrelaciona varias dimensiones con la intención de ofrecer una visión más completa del objeto de estudio. Esperamos con ello superar las limitaciones conceptuales de las fallidas propuestas de reorganización que se han presentado durante las últimas décadas.

La investigación es el resultado de la imbricación de varios caminos metodológicos: **a)** la evaluación y análisis minucioso de numerosos documentos e informes oficiales, artículos de periódicos y publicaciones de diferente origen y naturaleza, identificados al pie de página o en la bibliografía al final del texto; **b)** el valioso conocimiento adquirido a través del diálogo continuo y enriquecedor con mis colegas universitarios de la

Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico; c) entrevistas no estructuradas con algunos funcionarios de carrera, y d) la rica experiencia de la discusión de estos temas con mis estudiantes-servidores públicos de dicha Escuela en la cual imparto cátedra desde hace más de una década.

Las preguntas que trataremos de contestar en este trabajo son las siguientes:

1. ¿Cuáles son algunos de los elementos más importantes que explican la decadencia del servicio público en nuestro país?
2. ¿Cuáles son los problemas que reiteradamente se identifican cómo los más urgentes y prioritarios?
3. ¿Qué estrategias de reforma gubernamental se han utilizado en el pasado y por qué estos esfuerzos mayormente han fracasado?
4. ¿Qué estrategias concretas y viables se pueden adelantar para la reforma y modernización de nuestra **Administración Pública**?

Conviene aclarar que para fines de este estudio el uso del concepto **Administración Pública**, se refiere principalmente al conjunto de instituciones, organizaciones, agentes sociales, políticas públicas, decisiones y acciones de la Rama Ejecutiva del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; es decir, al componente más importante del sistema estatal local. Las complejas relaciones, determinaciones y controles de las sesenta y una (61) agencias federales¹ que actualmente funcionan en Puerto Rico, así como su impacto en los problemas o en las decisiones político-administrativas de nuestra Administración Pública, no forman parte de los objetivos de esta investigación. Tampoco examinamos la organización y funcionamiento de los poderes legislativo y judicial ni los gobiernos municipales, los cuales constituyen elementos integrantes de ese sistema estatal.

Además, es apropiado señalar que de ninguna manera este trabajo tiene el propósito de agotar el tema bajo estudio. Al contrario, su finalidad es emprender nuevos caminos, *reinventar* ideas, motivar otras interrogantes y abrir la imaginación del lector para presentar estrategias que propicien el desarrollo y fortalecimiento de una Administración Pública de excelencia y calidad.

¹ Véase **Apéndice B**: "Agencias del gobierno federal de Estados Unidos en Puerto Rico: 1992."

A. Premisas conceptuales y opciones estratégicas

Las teorías de la organización y la gerencia moderna han desarrollado un cuerpo de conocimientos y experiencias sobre el campo del diseño organizacional que nos puede servir de apoyo para orientar un proceso viable de modernización gubernamental en Puerto Rico. Sin pretender descartar otras posibilidades, el *estado del arte* en este campo de estudio nos indica que cualquier intento de reformar, reorganizar o *reinventar* la Administración Pública debe tomar en consideración —si se desean resultados efectivos— las siguientes premisas básicas:²

1. Las reformas y reorganizaciones gubernamentales que le otorgan primacía al enfoque formal-estructural afrontan grandes dificultades para alcanzar sus objetivos

La finalidad que se persigue con este enfoque es lograr la mayor racionalidad de la estructura de la Rama Ejecutiva mediante la depuración de las incoherencias, la reordenación, consolidación o eliminación de funciones, programas y agencias. Desde esta perspectiva tradicional se considera que el gobierno es una *maquinaria administrativa* regida por un conjunto de principios, reglas y funciones racionalmente distribuidas para cumplir con objetivos previamente establecidos. De acuerdo con esta retórica, la Administración Pública es un instrumento neutral de implantación de políticas públicas mediante la aplicación de unos cuantos *principios* sencillos de la gerencia científica.³ En este sentido, la prioridad de las reformas es la búsqueda de economía, eficiencia, eficacia y control de la estructura organizacional. Los medios o instrumentos para conseguir sus objetivos son:

- a) la centralización y completa unificación de la autoridad-responsabilidad en el primer ejecutivo;

² A nivel conceptual, en este trabajo, los términos reforma y modernización administrativa se refieren indistintamente a cambios organizacionales necesarios de acuerdo con los avances de la teoría de la organización y la gerencia moderna. Por lo tanto no debe confundirse con el enfoque o el movimiento histórico de reforma administrativa y modernización que floreció en el campo de la Administración Pública durante la década de los sesenta y setenta. El término de reorganización mantiene su contenido formal-estructural. Al respecto véase: **Joan Prats i Catalá**, “La modernización administrativa en 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*. Venezuela, 1992 (*Selección de Documentos Claves*), págs. 57-104; y **Omar Guerrero**, *El Estado en la era de la modernización* (Plaza y Janés, México, 1992).

³ James G. March y Johan Olsen, “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government”, *American Political Science Review* 77 (junio 1983): 281-296.

- b) centralización de funciones asesoras y servicios auxiliares tales como planificación, presupuesto, personal, compras y suministros;
- c) la consolidación o reagrupación de funciones operacionales en un solo organismo; y
- d) el establecimiento de sistemas, procedimientos y normas uniformes.

La estructura organizacional es el medio por cual se articulan racionalmente las funciones, tareas y recursos para alcanzar los objetivos con la mayor eficacia. Cuando la organización presenta anomalías las estrategias formuladas en los *planes de reorganización* son las tradicionales de centralización, departamentalización, redistribución de funciones, clarificación de líneas de mando, establecimiento de canales de comunicación más adecuados y redistribución de personal, entre otros *principios* de la teoría ortodoxa de la Administración Pública.

Con este recetario se espera la eliminación de las *irrationalidades* y la instauración de un esquema cartesiano plasmado en un hermoso organigrama y en un enjundioso manual de organización el cual detalla procedimientos uniformes para todos los miembros de la organización. Sin embargo, la realidad de la vida organizacional es tan compleja que deslustra las utopías del modelo formal.

El supuesto básico de este modelo de reorganización consiste en la **falacia** de que el funcionamiento real de las organizaciones sigue a los cambios estructurales. Desde hace mucho tiempo los estudios del comportamiento administrativo han demostrado que los cambios en la estructura formal no necesariamente implican modificaciones en el funcionamiento interno ni en la cultura organizacional de las organizaciones públicas o privadas. Este acercamiento tampoco provee explicación sobre los conflictos, las relaciones interorganizacionales y los problemas que provienen del ambiente externo. Como señala un estudioso de la materia:

...Las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, psicosociales, antropológicos, económicos, que definen en conjunto su dinámica efectiva. Conceptos tales como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional. Las organizaciones de *carne y hueso* no responden normalmente a los supuestos sobre los que descansan los organigramas y los manuales de normas. Su conducta deriva de un fluido devenir de múltiples procesos en los que sobresalen...las estrategias de dominación basadas en el control...que adelantan grupos internos formados en derredor a intereses definidos, las presiones por orientar la organización hacia sus propios objetivos que desenvuelven grupos

externos...el peso de la demanda de los usuarios, la *clientela*, que tratan de articularse de algún modo para obtener respuestas a dichas demandas, que constituyen el objetivo supuesto de la organización.⁴

Aunque los aspectos estructurales-formales de la organización son importantes, constituyen sólo una dimensión de la realidad organizacional. El énfasis desmedido por buscar mayor racionalidad mediante la reforma estructural tiene el efecto de limitar el examen de otras variables igualmente importantes en el análisis organizacional. Por ello concluimos que las reformas o reorganizaciones gubernamentales serán exitosas en la medida en que sus diseños se alejen del *reduccionismo* estructural y adopten una metodología más compleja que incluya las múltiples variables que integran el campo de la Administración Pública.

2. Las reformas abarcadoras e integrales de la Rama Ejecutiva por lo general no son exitosas

Los estudios comparados realizados más recientemente sobre los intentos de reorganización gubernamental efectuados en países de diversos sistemas político-administrativos y niveles de desarrollo tienden a demostrar que la estrategia de realizar reformas abarcadoras, dirigidas a todas las agencias y programas del gobierno, no funcionan. De acuerdo con **James G. March** y **Johan P. Olsen**⁵, los grandes esfuerzos realizados durante el presente siglo para reorganizar el gobierno federal de los Estados Unidos han resultado en un rotundo fracaso. Las propuestas de reformas abarcadoras tuvieron muy poca relación con los cambios administrativos ocurridos en el gobierno federal. De la misma manera, su impacto en la eficacia administrativa, reducción de costos o en el control de la gestión pública no fue significativa.

En general, los proyectos abarcadores de reforma administrativa han sido frustrantes para todos los sectores involucrados. Sin embargo, la ilusión de que las grandes reorganizaciones puedan lograr la eficiencia gubernamental se resucita constantemente tras cada cambio de administración. Esto es así porque las promesas de reorganización total del gobierno se convierten en un mensaje esperanzador de soluciones mágicas a problemas recurrentes. La experiencia histórica en los Estados Unidos demuestra que la mayor parte de las propuestas de reorganización reposan por algún tiempo en una especie de *cesto de basura* (*garbage can*) y que paulatinamente se traducen en pequeños cambios administrativos. Muchas de las recomendaciones que en un momento determinado

⁴ Bernardo Kliksberg, *Cómo transformar al Estado: más allá de mitos y dogmas*, (Fondo de Cultura Económica, México, 1989), págs. 55-56.

⁵ J. G. March y J. Olsen, "Organizing..."

causaron agrias contiendas políticas son aceptadas posteriormente sin oposición. No obstante, para **March** y **Olsen**, los grandes proyectos de reorganización administrativa tienen resultados positivos a largo plazo porque los efectos del proceso de discusión pública pueden resultar en:

- a) oportunidad de brindarle educación cívica a la ciudadanía sobre los problemas del gobierno;
- b) permiten diseminar una serie de ideas sobre la reforma administrativa cuyo efecto es mantener latentes los argumentos a favor del cambio organizacional;
- c) ayudan a conseguir apoyo por las propuestas que se consideran convenientes; y
- d) al finalizar el calor de las discusiones, los informes y estudios técnicos permanecen como insumos de reformas posteriores.

Recientemente, el profesor **Michel Crozier** estudió las experiencias de las reformas administrativas que se estaban llevando a cabo en tres países desarrollados; de cultura, tradición administrativa y sistemas políticos distintos.⁶ Los hallazgos de su investigación evidenciaron las grandes dificultades que hacen prácticamente imposible obtener resultados efectivos con un proyecto de reforma global. De los tres países estudiados, sólo en Japón parece que se ha podido superar las dificultades inherentes a las reformas abarcadoras, debido esto a la convergencia de ciertas precondiciones necesarias. Aunque muchos de los logros de los japoneses son atribuidos a las virtudes de una *cultura facilitadora de la cooperación*, **Crozier** considera que sus métodos pueden ser *totalmente transferibles*, siempre que se cumplan las siguientes precondiciones:⁷

- a) Las reformas abarcadoras no obtienen resultados positivos porque éstas se realizan sin articular previamente un consenso social y político que viabilice la complejidad del proceso. El enfoque de los japoneses parte del supuesto de que el consenso sobre los problemas comunes es condición indispensable para presentar propuestas viables de solución. La metodología utilizada en las democracias occidentales es a la inversa; se comienza a trabajar con soluciones elaboradas en propuestas previamente diseñadas por un grupo de tecnócratas o políticos que advienen al poder e interesan implantar determinadas acciones como parte de su *mandato* electoral. El proceso de trabajo

⁶ Michel Crozier, *Cómo reformar al Estado: tres países, tres estrategias, Suecia, Japón y Estados Unidos* (Fondo de Cultura Económica, México, 1992).

⁷ M. Crozier, *Cómo reformar al Estado...*, págs. 14-20.

consensual tiene que ser previo a la propuesta final, y este se hace mediante una *cristalización progresiva de ideas ya formuladas pero a las que su presentación lógica, que será una forma de redefinición conceptual, le dará considerable fuerza de convicción*.⁸ La discusión pública de las propuestas crea además un ambiente de apertura cuyo efecto es la difusión de las ideas reformistas, que se convierten así en objeto de grandes esperanzas y legitimidad para la sociedad. **Crozier** concluye que, sin la ardua tarea de ensamblar el consenso —o acuerdos preliminares— es prácticamente imposible lograr una reestructuración del aparato gubernamental, a menos que se recurra al autoritarismo político, lo cual implica el peligro de perderse la legitimidad democrática.

b) Para lograr los objetivos deseados, las comisiones de reforma deben estar constituidas por personalidades o instituciones independientes, de gran prestigio y nombradas por sus cualidades; no necesariamente por su afiliación política o por otra consideración ajena a la idoneidad. Además sus integrantes deben provenir de diferentes medios o sectores profesionales: universitarios, funcionarios de experiencia y prestigio, industriales, empresarios, y sindicalistas, entre otros. Asimismo, los trabajos de la comisión no deben estar presionados por el tiempo.

c) La tercera precondition para el éxito de las reformas abarcadoras es la creación de grupos de trabajo bajo la dirección de la Comisión de Reorganización, con la tarea de buscar soluciones a partir del diagnóstico de problemas. Al interior de estos grupos se intenta trascender del consenso al **compromiso práctico** para resolver los problemas más urgentes.

Lo deseable de estos grupos es que sean poco numerosos, integrados por personas de *alto rango*, con tiempo suficiente para evitar decisiones apresuradas o tomadas subrepticamente.

d) Otra precondition es la existencia de un cuerpo ejecutivo (secretariado) independiente de la burocracia tradicional que disponga de los recursos humanos y físicos adecuados.

e) Finalmente, el apoyo del liderato político es una precondition indispensable para el éxito de esta etapa de la reforma.

Bernardo Kliksberg,⁹ renombrado experto de las Naciones Unidas,

⁸ M. Crozier, *Cómo reformar al Estado...*, pág. 17.

⁹ B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*; y B. Kliksberg, *Rediseñando el Estado en América Latina: algunos temas estratégicos* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991).

ha estudiado profundamente los intentos de reforma del Estado en América Latina, y llegado a conclusiones similares. De acuerdo con este autor, las propuestas de reforma que muestran los resultados más efectivos en los países latinoamericanos son aquellas que reemplazan la manera tradicional *totalista* de abordarlas, tales como: **estrategias selectivas** (dirigidas a la solución de problemas organizacionales concretos o viables), **proyectos multiintegrados**, y **los que han logrado consenso sobre los objetivos y metodología de la reforma**. Las reformas abarcadoras —sumamente pretenciosas— conllevan la semilla de su propia destrucción porque, a pesar de ser más atractivas para las promesas de los políticos, carecen de la concreción necesaria para orientar la acción y tienden a obviar los aspectos de poder e institucionales que le otorgan posibilidad al proceso de implementación.¹⁰

En resumen, la experiencia internacional demuestra que existen grandes dificultades para obtener éxito con los proyectos de grandes reformas abarcadoras e integrales.¹¹ Por lo tanto, conviene alejarse de la *tentación* de la *Gran Reforma*, y reenfocar los esfuerzos hacia la modernización, los cambios tácticos o modestos dirigidos a problemas, agencias, programas o sectores específicos y de alta prioridad. Para ello, es imprescindible desarrollar con anterioridad un complicado proceso de concertación que delimite las agendas, defina los problemas prioritarios y logre el compromiso político entre los diversos sectores y actores relevantes que garanticen su implementación. El meollo de este esfuerzo es conseguir la confianza pública mediante la transparencia de los procesos, el reclutamiento del mejor talento y demostrar disposición para aceptar críticas, modificar, o reorientar, las acciones y decisiones iniciales. Como veremos más adelante, los resultados obtenidos en nuestro país de los trabajos de las comisiones de reorganización creadas después de la *Comisión Rowe*, de 1949, tienden a comprobar la certeza de esas conclusiones.

3. El tamaño del sector público no necesariamente es la causa principal de la ineficacia del gobierno. Por lo tanto, el problema medular de la reforma administrativa no es reducir su tamaño, sino preguntarse qué tipo de gobierno existe y cómo se puede mejorar su capacidad de gobernabilidad

Un estudio comparativo realizado sobre el tamaño del sector público

¹⁰ B. Kliksberg. *¿Cómo transformar al Estado?* *Ibid.*

¹¹ **Joan Prats i Catalá** llega a los mismos resultados para los países que integran la Comunidad Europea, véase: "La modernización administrativa en las democracias avanzadas...", págs. 57-104.

de 11 países latinoamericanos, demuestra que los problemas a los cuales se enfrentan las distintas administraciones públicas no necesariamente son el resultado del *gigantismo* de sus aparatos estatales.¹² En él se presenta evidencia indicativa de que la tasa de participación de los empleados públicos en la población total de los países desarrollados es considerablemente mayor que la de los países latinoamericanos. El promedio de las naciones industrializadas muestra una tasa de participación de los empleados públicos en la población total que duplica la de los países latinoamericanos. Las conclusiones son las siguientes:

La imagen que surge de este estudio es bastante diferente de la imagen pública del aparato estatal y de los conocimientos de sentido común que se manejan sobre la materia: no son tan grandes como se tiende a hacer creer; los países relativamente más desarrollados tienden a tener sectores públicos más grandes y menos concentrados que los relativamente menos desarrollados; en relación con sus pautas de crecimiento no se valida para nada la idea de un crecimiento permanente y descontrolado, sino que aparecen situaciones demasiado diversas para admitir una generalización por lo menos en el estado actual de nuestro conocimiento al respecto.¹³

En otro estudio, diseñado con el objeto de determinar alguna correlación entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico, se demostró que, de los 115 países estudiados durante un período de 20 años, el tamaño del gobierno tenía un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Con el tamaño del Estado también aumentó el Producto Interno Bruto y la economía privada; lo cual implica un efecto de externalidades positivas del tamaño del gobierno sobre el resto de la economía.¹⁴

Dado lo anterior, parece que el debate sobre la hipertrofia del Estado y su *ineficiencia natural*, aunque importante y necesario para afrontar el problema real de la capacidad de gestión de los servicios públicos, no constituye el meollo de la cuestión que nos ocupa. El aumento de los gastos del gobierno y el consecuente desequilibrio en las finanzas públicas tienen una explicación que parte de las **demandas sociales no atendidas**, las

¹² José Sulbrant, "El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de once países" en Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., *Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, México (13 al 15 de noviembre de 1989) págs. 36-46.

¹³ Joan Prats i Catalá. "La modernización administrativa en las democracias...", págs. 36-46. Resultados similares informa Omar Guerrero sobre los países de la Comunidad Europea. Véase: Omar Guerrero. *El Estado en la era de la modernización...*

¹⁴ El estudio fue realizado por Rati Ram en 1986, citado por B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, pág. 43.

cuales presionan al Estado para su intervención.¹⁵ Como señala un funcionario:

... ¿Por qué ocurren estos fenómenos? Fundamentalmente porque el sector público viene a jugar un papel compensador en el impacto de la crisis económica...y porque también el gasto público de las administraciones públicas y la estructura presupuestaria, con sus políticas fiscales y de déficit, sintetizan todas las contradicciones de la sociedad y reflejan en términos numéricos la contradicción permanente que hay entre la solicitud a los poderes públicos de una mayor protección para aquellos sectores sociales más directamente dañados por la crisis y, por otro lado, el rechazo social a las políticas fiscales que debieran generar los recursos necesarios para instrumentar estas políticas.¹⁶

Al presente no existen suficientes elementos para afirmar que el problema fundamental de las administraciones públicas contemporáneas es el tamaño o gigantismo de su estructura administrativa. En este sentido, el tamaño —aunque ciertamente importante— no es el factor medular para establecer un debate sobre la función de la Administración Pública en la sociedad. Las explicaciones más profundas a esta situación se deben buscar en el análisis histórico de las nuevas relaciones Estado-sociedad y en la capacidad de gestión que puede y debe desarrollar la Administración Pública para enfrentarse con éxito a los problemas de la gobernabilidad. Con el fin de lograrlo, es necesario: aprender a administrar y tomar decisiones estratégicas, formular e implementar políticas pertinentes a los problemas del país; establecer mecanismos de coordinación adecuados, que permitan evaluar el impacto de los programas gubernamentales y fomentar un clima organizacional en el que florezca el compartir y el respeto a las divergencias.

A nuestro juicio, el problema principal radica en cuánta capacidad de gestión tiene el gobierno para responder con agilidad y eficiencia a los reclamos de los ciudadanos. Es decir, **la discusión sobre el tipo de gobierno necesario es mucho más pertinente que el tamaño**. Desde esta perspectiva, es más importante preguntarse cómo se puede poner a funcionar la Administración Pública que presentar **a priori** la reducción, eliminación o *miniaturización* como soluciones al problema de la eficiencia y calidad de los servicios. Precisamente, los esfuerzos más recientes sobre

¹⁵ Con respecto al desmantelamiento del Estado Benefactor, véase: Leonardo Santana Rabell, "Los límites y paradojas del Estado Benefactor", *Revista de Administración Pública* 22 (junio 1990): 1-13. Aquí se sostiene que esta crisis se origina realmente en una serie de cambios en el capitalismo mundial que comienzan a manifestarse a partir de 1974 y sus efectos están conformando nuevas relaciones entre el Estado, capital y trabajo.

¹⁶ José Borell, Secretario de Hacienda de España; citado en B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, pág. 41.

la reforma y reestructuración gubernamental dedican poca atención a discutir el problema del tamaño, y enfocan sus estrategias hacia la modernización de la capacidad de gestión de la Administración Pública, fundadas en el conocimiento y las técnicas más avanzadas de la gerencia moderna. En estos procesos de reforma gubernamental algunas de las estrategias son:¹⁷

- a) orientación hacia el cliente o consumidor,
- b) administración descentralizada,
- c) mejorar los sistemas de dirección y control,
- d) instauración de métodos de administración flexibles y participativos,
- e) mejorar la capacidad para definir misiones y formular estrategias,
- f) políticas centradas en la capacitación y motivación,
- g) flexibilizar las normas y procedimientos presupuestarios,
- h) introducir criterios de calidad para la prestación de servicios.

Las conocidas recomendaciones de **David Osborne** y **Ted Gaebler** para lograr cambios en la gerencia pública en los Estados Unidos, confirman lo anterior. El concepto que introducen estos autores en su *best seller*, ***Reinventing the Government*** no consiste en privatizar o eliminar programas, empleos y agencias, sino el cuestionar y cambiar la forma equivocada de gobierno que ha prevalecido en ese país.¹⁸ La hipótesis de *mucho* —o *poco*— gobierno está equivocada; el nudo de la cuestión consiste en cómo mejorar la capacidad de dirigir la sociedad (**governabilidad**) para colectivamente resolver los problemas y necesidades sociales.

Desde esta perspectiva, la misión del gobierno es la formulación y orientación estratégica de las políticas públicas y buscar alternativas innovadoras para que los distintos grupos de la sociedad brinden los servicios. La *reinvencción* del gobierno implica el desarrollo de estrategias, metodologías, enfoques, diseños organizacionales y técnicas de gerencia pública completamente alejadas del recetario tradicional de los *departamentos sombrilla*, las estructuras, el tamaño y la centralización, que predominan en la mente de nuestros reformadores.

¹⁷ M. Crozier, *Cómo reformar al Estado...*

¹⁸ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Reading, Mass. 1992).

4. Las instituciones públicas, a pesar de compartir características comunes con cualquier tipo de organización, se diferencian en aspectos esenciales que deben ser considerados al diseñar las estrategias de modernización administrativa

Como mencionamos, la Administración Pública es parte integrante del complejo estatal que organiza, legitima y viabiliza el poder en la sociedad, el cual se integra de intereses públicos y privados. La reforma del aparato estatal no es un proceso exclusivamente técnico-racional o ahistórico que se origina en un simple problema de estructuras, procesos administrativos o falta de pericia gerencial. El diseño organizacional y las reformas de la administración pública responden también a una realidad histórico-social y a una racionalidad política; por lo cual, su conceptualizaciones y recomendaciones están asociados con los problemas del mantenimiento y distribución del poder en la sociedad. Como tal, las organizaciones públicas se ubican y funcionan en un contexto político en el cual las relaciones de poder, las negociaciones con diferentes grupos de interés y las influencias político-partidistas son parte integrante del contorno decisional y operacional de la gerencia pública.¹⁹ Esta situación implica que la *racionalidad sustantiva* de cualquier reorganización gubernamental estará acotada, y muchas veces subordinada, a consideraciones valorativas e ideológicas. Por ello el analista tiene que estar atento al significado histórico, político y normativo de las propuestas de reorganización. A veces un problema de naturaleza política es visualizado erróneamente como si fuera un sencillo problema gerencial de coordinación y control. Por lo general, el contenido político de las propuestas de cambio organizacional se diluyen en el discurso reformista, escondiendo su verdadera naturaleza e intencionalidad. Este es el caso de numerosas reorganizaciones presentadas como reformas organizacionales, cuando en realidad han sido diseñadas sólo para subrayar un cambio en el poder político. Sin embargo, cabe aclarar que las reformas o reorganizaciones que responden a falsos problemas organizacionales podrían ser rechazadas indefectiblemente por los funcionarios que están llamados a implantarlas.²⁰

Las organizaciones públicas, por su propia naturaleza, tienen que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto al escrutinio de los diversos grupos de interés y de la opinión pública. De ahí que las

¹⁹ Marcel Antonorsí Blanco, *Guía básica para (re)organizar* (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela, 1991), págs. 24-25 y 46-48.

²⁰ Joan Prats i Catalá, "La modernización administrativas en las democracias avanzadas...", pág. 87.

estrategias de reforma y reorganización no pueden realizarse en conciliábulos de tecnócratas sin la participación de otros componentes del contorno.

La diversidad y heterogeneidad de las organizaciones que integran al sector público aumentan la complejidad y crean grandes problemas de coordinación intergubernamental. Por otro lado, los mandatos, atribuciones, responsabilidades, procedimientos y estructuras de las organizaciones públicas están formalmente definidas por los estatutos que las crean, lo cual exige mayores demandas de reglamentación y control. Esta formalización, burocratización y control de la vida institucional de las organizaciones públicas condicionan su funcionamiento y obstaculizan la innovación y los cambios que recomiendan las reformas. Dadas las diferencias —en cuanto a valores, objetivos, factores ambientales, procesos internos y restricciones constitucionales y legales— de las organizaciones públicas con respecto a las privadas, cualquier intento de reorganización en ese sector debe enfrentarse a consecuencias inevitables. Las más importantes de ellas son:²¹

- a) Un proceso de reforma y reorganización en el sector público es más difícil; sujeto a mayores complejidades en su concepción y ejecución.
- b) Todos los aspectos de un proceso de modernización administrativa en el sector público deben ser mejor analizados y planificados que en el privado.
- c) La continuidad del proceso de reorganización es necesaria para que el mismo sea exitoso.
- d) Debe cuidarse muy especialmente la *negociación* entre los diversos intereses.
- e) Tomar en consideración las disposiciones constitucionales y legales que condicionan el proceso.
- f) Conciliar la racionalidad gerencial y administrativa con los factores políticos característicos del contexto público.
- g) Asegurar la *transparencia* de todo lo que se diseñe y realice.

Al diseñar las propuestas y estrategias de reorganización de la Rama Ejecutiva se tienen que considerar los aspectos sustantivos previamente discutidos, porque sus premisas son distintas y podrían invalidar los

²¹ Joan Prats i Catalá, “La modernización administrativas en las democracias avanzadas...”, pág. 48.

mejores esfuerzos. Los modelos y esquemas de reforma y reorganización que han resultado exitosos en el contexto privado no necesariamente obtienen logros similares en el sector público.

Finalmente, debemos señalar que cualquier esfuerzo de reforma debe considerar que las instituciones públicas modernas no deben visualizarse como organizaciones *cerradas* y burocráticas, sino como *sistemas abiertos*, moldeados, influenciados —y muchas veces determinadas— por las condiciones cambiantes, la ambigüedad e incertidumbre del ambiente externo. De ahí que la capacidad de gestión de la Administración Pública esté influenciada por las tendencias, eventos y naturaleza de los cambios que ocurren en el entorno (ambiente externo) de la organización. En este sentido, las tendencias políticas, económicas, sociales y tecnológicas proveen las oportunidades, o amenazas, para asegurar la supervivencia, o el logro de los objetivos planteados en la reforma. El funcionamiento y desempeño de las organizaciones públicas está directamente relacionado con la capacidad de responder y anticipar las oportunidades o riesgos de los eventos externos. Por ello es necesario ponderar las múltiples y variadas posibilidades que provee el análisis inter-organizacional para el diseño y formulación de políticas públicas.

5. Las estrategias y propuestas para reformar y modernizar la Administración Pública deben reenfocar su conceptualización del gobierno para adaptarlo a las nuevas realidades de una sociedad más abierta, democrática, plural, informada y participativa. El concepto y la práctica tradicional del *gobierno paternalista* debe modificarse por la de un *gobierno promotor*²² que facilite, active y promueva el desarrollo de las fuerzas de la sociedad

Como discutiremos más adelante, los cambios y las nuevas realidades del contorno nacional e internacional parecen dirigirse hacia una nueva rearticulación de las relaciones y comunicaciones entre el Estado y la sociedad. En la actualidad la concepción tradicional del Estado se enfrenta a serias amenazas como resultado de los cambios ultrarrápidos que se originan en el intercambio de capitales, la aplicación en gran escala de la alta tecnología, la informática, la telemática y la sustitución gradual de la *sociedad de las chimeneas* por la *sociedad del conocimiento*. El *nuevo orden*

²² Agradezco al profesor **Ricardo Uvalle Berrones** la modalidad del concepto *gobierno promotor*; véase su innovador ensayo: "La Administración Pública como una ciencia social tecnológica", (Universidad Nacional Autónoma de México, 1992), (fotocopiado). Para una discusión más detallada sobre los cambios conceptuales y prácticos de la gerencia moderna de las organizaciones públicas, véase **Capítulo I, sección A, infra**.

económico apunta hacia la globalización, la transnacionalización, la reconversión industrial y los bloques geopolíticos —mediante tratados regionales de libre comercio— que exigen sistemas económicos y gubernamentales más eficientes, competitivos y abiertos.

Los gobiernos que se inserten en la lógica de las economías abiertas tendrán que promover la colaboración de los agentes privados —empresarios y el llamado *tercer sector de la economía* (que incluye organizaciones sin fines de lucro, cooperativas, y organizaciones comunales)— para la solución de los problemas colectivos. Los retos planteados por una sociedad abierta implican mayores esfuerzos de colaboración y concertación. Desde esta perspectiva, *la nueva misión del gobierno consiste en dirigir sin excluir*. Es decir, facilitar, promover, coordinar y armonizar las iniciativas de los distintos sectores sociales para que éstos se activen en la búsqueda de soluciones novedosas para la prestación de los servicios públicos.²³

Hemos señalado que en los Estados Unidos se está experimentado, particularmente en los niveles estatales y municipales, con diversas alternativas para *reinventar* el gobierno. Los elementos comunes de este nuevo enfoque de gerencia pública son los siguientes:²⁴

- a. **Promover** la *competencia* entre los programas y agencias del gobierno para la prestación de los servicios.
- b. **Acercar** los servicios a las comunidades mediante la descentralización y la autonomía o *apoderamiento* de las unidades.
- c. **Incrementar** la capacidad para medir los resultados y la productividad de los servicios: gobierno orientado más por resultados que por procesos y reglas formales.
- d. **Diseñar** misiones organizacionales que orienten las estrategias y políticas del gobierno.
- e. **Identificar** las necesidades de los ciudadanos-clientes y regirse menos por los criterios establecidos por la burocracia.
- f. **Reorientar** el gobierno hacia una *visión empresarial*, esto es; la capacidad de conseguir y distribuir los recursos de la forma más eficiente posible.
- g. **Desarrollar** un enfoque *preventivo* sobre los problemas; **anticipar** más que **remediar**.
- h. **Descentralizar** las estructuras y jerarquías gubernamentales,

²³ R. Uvalle Berrones, "La Administración Pública como...", *Ibid.*

²⁴ D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing the Government...*

estimulando la participación y el trabajo en equipo.

- i. **Considerar**, en la toma de decisiones públicas, al mercado y las oportunidades que ofrece el ambiente externo.
- j. **Unir** las estrategias gerenciales previamente señaladas para facilitar la movilización de los diversos sectores en la prestación de los servicios públicos.

En estas nuevas realidades el gobierno tiene que funcionar como un *agente catalizador* que active las distintas fuerzas sociales y comunitarias hacia a la solución de los graves problemas del País. Debemos recordar que esta acción se realice dentro de los marcos de una sociedad democrática en la cual se han desvanecido las posibilidades de articular un proyecto nacional monolítico y homogéneo. En una sociedad con estos atributos la única forma de gobernabilidad es fortaleciendo la capacidad para formular políticas, *reinventar* las mil maneras existentes para implementarlas y desarrollar métodos rigurosos para medir y evaluar la efectividad de los esfuerzos. En nuestros días las estrategias homogéneas, autoritarias, secretas y burocráticas que pudieron haber resultado exitosas en otros tiempos y circunstancias están condenadas al fracaso y con ello al castigo electoral.

B. Esquema multidimensional para la reorganización y la modernización administrativa de la Administración Pública

Hemos reiterado que el modelo de reorganización gubernamental que predomina en nuestro país sólo permite visualizar aspectos limitados del problema de la gerencia pública, en particular los relacionados con *la racionalidad de la estructura de la Rama Ejecutiva*. Aunque esta variable es importante, el énfasis desproporcionado por la dimensión formal-estructural impide obtener una visión holística y multidimensional que comprenda la creciente complejidad de nuestra Administración Pública. Por esta razón recomendamos un esquema multidimensional, integrado por cinco variables —o dimensiones interrelacionadas de forma dinámica— como alternativa para identificar los problemas, evaluar la situación y proponer cambios o reformas viables para mejorar la capacidad de gestión del gobierno de Puerto Rico. Las variables a considerar en este esquema se enumeran a continuación:²⁵

²⁵ Estas dimensiones, así como las premisas conceptuales de la investigación, se abstraen de la literatura más reciente sobre diseños organizacionales; además de las obras citadas, véase: Charles R. Wise, "Public Service Configurations and Public Organizations Design in the Post-Privatization Era", *Public Administration Review* 50 (marzo-abril 1990): 141-155; Colin Campbell y B. Guy Peters, eds. *Organizing Governance-Governing Organizations* (University of

1. *Dimensión político-valorativa*

Las organizaciones públicas son entidades políticas cuyo desempeño global constituye el indicador más importante para medir la eficacia y calidad del sistema político en su totalidad. Cualquier evaluación de la Administración Pública debe de incluir —además de los criterios tradicionales de eficiencia, eficacia y productividad— **otros valores políticos** vinculados con la convivencia democrática, que son difíciles de cuantificar en términos de costo-beneficio. Estos valores intangibles constituyen indicadores normativos necesarios para la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo.

La capacidad del gobierno para formular e implantar políticas públicas está estrechamente vinculada con esta dimensión. El concepto de política pública implica un comportamiento intencional y planeado de las altas esferas gubernamentales cuya legitimidad proviene de un mandato electoral y unos compromisos partidistas. Sin embargo, la convivencia democrática en las sociedades pluralistas y abiertas incorpora diversos actores políticos, económicos y sociales más allá de las intenciones originales de los detentadores del poder político en ese momento. La política pública se convierte entonces en un complejo proceso decisional que —en razón de la interacción de los actores involucrados, los recursos disponibles, los medios existentes y las reglas de comportamiento previamente establecidas— determina la posibilidad real de lograr el estado de cosas preferido o deseado.²⁶ De esta manera, la acción intencional originaria de los gobernantes está seriamente restringida por el funcionamiento global del sistema político-valorativo. Algunos de los aspectos a considerar en esta dimensión son los siguientes:

- a) **Representatividad** y **participación** de los diversos grupos de la sociedad en la formulación, elaboración y gestión de las políticas públicas.

Pittsburgh Press, Pittsburgh, Penn., 1988); James Perry y Hal Rainey, "The Public-Private Distinction in Organization Theory", *Academy of Management Review* 13 (abril 1988): 192-205; John Freeman y Michael Harmon, "Growth and Decline Process in Organizations", *American Sociological Review* 40 (abril 1975): 215-228; James L. Garnett, *Reorganizing State Government: The Executive Branch* (Westview Press, Boulder, Colorado, 1980); especialmente los de **Paulo Roberto Motta**, *Innovación y democratización de la gestión pública* (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela, 1991); **Florence Heffron**, *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection* (Prentice Hall, New Jersey, 1989); **Marcel Antonorsí Blanco**, *Guía básica para (re)organizar...*; y **Joan Prats i Catalá**, "La modernización administrativa en las democracias avanzadas..."

²⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, ed., *La hechura de las políticas públicas* (Editorial Miguel A. Porrúa, México, 1992).

- b) **Capacidad** de las organizaciones públicas para responder con rapidez y eficiencia a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía (*responsiveness*).
- c) **Transparencia y responsabilidad pública** (*accountability*) en el ejercicio del poder; es decir, cómo y con cuánta confiabilidad los funcionarios públicos cumplen con sus deberes y responsabilidades y rinden cuentas por sus actos administrativos.
- d) **Equidad, sentido de justicia social y compromiso** con los sectores sociales en desventaja económica y social.
- e) **Protección y respeto** por los derechos civiles, el debido proceso de ley y las garantías constitucionales de los ciudadanos-clientes-consumidores, dirigidas a preservar el mérito, la excelencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.
- f) **Eliminación** de las arbitrariedades burocráticas y la corrupción administrativa.
- g) **Fortalecimiento** de la ética gubernamental y la honradez en el desempeño del servicio público.
- h) **Profesionalización** de la carrera administrativa que ayude a reconstruir la *mística* del servicio público.

CUADRO 1	
ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DIMENSIÓN	ASPECTOS A CONSIDERARSE
1. POLÍTICO-VALORATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para formular y evaluar políticas públicas • Calidad del sistema político • Representatividad • Participación ciudadana • Transparencia y honestidad • Responsabilidad pública • Debido proceso de ley y garantías constitucionales • Equidad • Ética gubernamental • <i>Mística</i> del servicio público

- i) **Mecanismos efectivos** para formular políticas públicas, evaluar resultados e impactos de los programas y servicios gubernamentales.

2. *Dimensión estructural*

Se refiere al aspecto más conocido de las reformas y reorganizaciones administrativas. Es decir, el conjunto de objetivos, roles, funciones, tareas y actividades ordenadas racionalmente de acuerdo con una jerarquía de autoridad-responsabilidad. Desde esta perspectiva se busca cierta racionalidad formal en la organización, coordinación y funcionamiento de las estructuras administrativas con el fin de lograr la eficacia de la acción gubernamental. Algunos aspectos estructurales son: tamaño, complejidad, edad, funciones o tipo de actividad, jerarquías, grado de diferenciación e integración, centralización-descentralización, mecanismos de coordinación, delegación o transferencia de autoridad, consolidación de programas, alcance de control y formalización de las organizaciones.

3. *Dimensión de comportamiento y cultura organizacional*

Este aspecto del análisis está enfocado al nivel **intraorganizacional**; **las personas (aspecto humano)** y la **cultura organizacional**. Se persigue entender las ventajas o amenazas de las variables conductuales y culturales que caracterizan a las organizaciones públicas en su aspecto general y singular de cada organización. Está dirigido a provocar cambios organizacionales mediante la comprensión del comportamiento de las organizaciones; *v.g.*, la cohesión de grupos, reducción de conflictos, facilitar un clima de trabajo que propicie los valores compartidos. Desde este punto de vista; los siguientes son factores importantes para el logro de los objetivos organizacionales:

- a) **Motivación**, productividad y satisfacción en el empleo.
- b) **Entendimiento** del conjunto de creencias, prácticas, símbolos, actitudes, rituales, mitos, sentimientos y valores compartidos (comunes) que caracterizan el ambiente interno de las organizaciones públicas.
- c) **Integración** de las distintas subculturas de la organización.

El análisis del comportamiento y la cultura organizacional nos posibilita para obtener una mayor comprensión del proceso de socialización y lograr diseñar estrategias orientadas a introducir cambios e innovaciones con mayor efectividad. Esta dimensión nos permitirá articular el consenso necesario entre los miembros de la organización, particularmente en cuanto a la misión, los objetivos, estrategias y procesos gerenciales.

CUADRO 1-A	
ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DIMENSIÓN	ASPECTOS A CONSIDERARSE
2. ESTRUCTURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y metas • Actividades y tareas • Funciones • Autoridad-responsabilidad • Centralización-descentralización • Diseños organizacionales: estructuras flexibles y adaptativas • Tamaño de la Rama Ejecutiva • Diferenciación e integración funcional • Mecanismos de coordinación • Delegación de autoridad • Consolidación y eliminación de agencias y programas • Privatización

CUADRO 1-B	
ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DIMENSIÓN	ASPECTOS A CONSIDERARSE
3. COMPORTAMIENTO Y CULTURA ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura organizacional • Motivación y Productividad • Satisfacción en el empleo • Creencias, ritos, símbolos y valores compartidos • Cohesión de grupos • Manejo de conflictos • Proceso de socialización • Participación de empleados (<i>glassnost organizacional</i>)

4. *Dimensión gerencial*

La *impericia gerencial* es uno de los factores claves que impiden el logro de los objetivos de las reformas administrativas. Está evidenciado que la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos-clientes, en gran medida, se determina por el talento y habilidad del cuerpo gerencial en sus distintos niveles. La gerencia es fundamental para el funcionamiento exitoso de las organizaciones públicas. En síntesis, la gerencia ayuda a definir la misión y los objetivos de la organización, diseña las estrategias más viables, organiza los recursos humanos y materiales, motiva el personal y activa las energías organizacionales para conseguir sus fines y mandatos. Su tarea consiste en lograr los objetivos organizacionales con el mayor sentido de eficiencia, eficacia, equidad y responsabilidad social. En consecuencia, las reformas administrativas del sector público tienen que dedicar los mayores esfuerzos para desarrollar una gerencia pública profesional, con la capacidad de formular, implantar y evaluar estrategias organizacionales. Una reforma gubernamental efectiva tendrá que ponderar las siguientes variables referentes al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad gerencial:

- a) Programas de capacitación de los recursos humanos.
- b) Grado de profesionalización de los distintos niveles gerenciales.
- c) Capacidad de los gerentes para manejar la complejidad e incertidumbre del ambiente externo.
- d) Disposición del cuerpo gerencial para experimentar con conceptos, metodologías y técnicas gerenciales modernas de comprobada efectividad en distintos contextos organizacionales, por ejemplo: **1)** planificación y gerencia estratégica; **2)** evaluación de programas; **3)** análisis de políticas públicas; **4)** comportamiento organizacional; **5)** motivación; **6)** productividad; **7)** programas de calidad total; **8)** programación administrativa; **9)** administración por objetivos; y **10)** círculos de calidad, entre otros.
- e) Programas para el desarrollo de liderazgo gerencial.
- f) Capacidad para la negociación.
- g) Habilidad para manejar las relaciones laborales y sindicales.
- h) Mecanismos efectivos de coordinación de programas y proyectos intergubernamentales.

- i) Crear ambientes que propicien la innovación y creatividad.
- j) Atención a las condiciones salariales y calidad de vida en el trabajo.
- k) Destrezas en administración presupuestaria.

CUADRO 1-C	
ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DIMENSIÓN	ASPECTOS A CONSIDERARSE
4. GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia de excelencia y calidad total • Misiones y estrategias organizacionales • Administración de recursos humanos • Capacitación y adiestramiento • Profesionalización de la gerencia pública • Ambiente externo y relaciones inter-gubernamentales • Técnicas gerenciales modernas • Capacidad para la innovación y creatividad • Acercamiento a los consumidores • Condiciones salariales y calidad de vida en el trabajo • Evaluación de programas • Capacidad para articular consenso y colaboración • Relaciones laborales y negociación colectiva

5. *Dimensión de sistemas, procedimientos y tecnología administrativa*

Esta dimensión se refiere al análisis, evaluación y modernización de los sistemas, procesos y conocimientos tecnológicos e informáticos cuya aplicación hace funcionar la organización con mayor efectividad. Los sistemas, procedimientos y normas constituyen los medios por los cuales la organización maneja los distintos asuntos que tiene que resolver para cumplir con los objetivos formulados. **Se trata de evaluar si los procedi-**

mientos administrativos viabilizan o entorpecen el funcionamiento racional de las actividades rutinarias de cualquier organización. La obsolescencia de los procedimientos administrativos y las reglas de decisión, así como la burocratización y excesiva formalización, son las variables nodales para esta dimensión del análisis de la reforma gubernamental.

En esta perspectiva se incluye además la evaluación de la efectividad de los sistemas de información e inteligencia organizacional, los sistemas de planificación, presupuestos, investigación, evaluación, compras y suministros, la *infraestructura organizacional* (edificios, oficinas, equipo, materiales, instalaciones, terrenos) y programación administrativa en general.

CUADRO 1-D	
ESQUEMA MULTIDIMENSIONAL PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DIMENSIÓN	ASPECTOS A CONSIDERARSE
5. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas administrativos • Procedimientos • Reglamentos y normas • Informática • Auditorías • Monitoría • Inteligencia organizacional • Sistema de Información Gerencial

C. Estructura de la investigación

La obra se divide en **cinco** capítulos. El **primero** comprende una discusión sobre los problemas de carácter global que explican el deterioro del servicio público como una de las *macrotendencias* de la época. Se trata de una reflexión sobre la obsolescencia del modelo burocrático de organización para responder a los retos de una compleja sociedad posindustrial articulada alrededor del conocimiento y la alta tecnología. Asimismo evaluamos los límites y posibilidades del *Estado Benefactor* y el desafío de las propuestas neoliberales, incluyendo la privatización, para afrontar la crisis política y económica de las democracias occidentales. Este análisis nos sirve de contexto para ubicar la situación de Puerto Rico en el capítulo segundo.

En este **segundo** capítulo se presentan los antecedentes históricos que explican el inicio de la modernidad de la Administración Pública durante la época de esplendor —en la cual se erigen las instituciones más importantes del gobierno— hasta la crisis administrativa de nuestros días.

El capítulo **tercero** constituye un **diagnóstico e inventario de los problemas más urgentes de la Administración Pública en Puerto Rico**. Realmente, esta parte es una síntesis de las coincidencias apuntadas en varios estudios que nos permiten identificar las áreas de posible consenso para diseñar las reformas viables y necesarias.

En el capítulo **cuarto** se examinan, desde un punto de vista crítico, las propuestas y estrategias de reorganización de la Rama Ejecutiva elaborados por todas las comisiones oficiales y privadas formadas a partir de la exitosa *Comisión Rowe*, de 1949, y que —de alguna manera— han intentado, con resultados no muy alentadores, mejorar la capacidad de gestión del gobierno de Puerto Rico.

Finalmente, en el **quinto** y último capítulo se presentan nuestras recomendaciones para reformar y modernizar la Administración Pública.