

Revista de Ciencias Sociales

Vol. XII

Junio, 1968

Núm. 2

INFERENCIAS SOBRE ECONOMIA GUBERNAMENTAL EN EL ESTUDIO DE ECONOMIA DEL DEPARTAMENTO DE SALUD DE PUERTO RICO

MIGUEL A. RAMÍREZ PÉREZ*

I. *Introducción*

TARDE o temprano tiene que encararse la interrogante de cuán eficaz, económico y eficiente es el funcionamiento de un gobierno.¹ Ello procede a pesar de que estos tres criterios resultan muy difíciles de manejar con claridad y precisión en la evaluación de la ejecutoria gubernamental. El objetivo es ponderar 1) el acierto del gobierno al captar y definir las necesidades reales de la comunidad, 2) la organiza-

* Profesor de Fundamentos Sociales de la Educación, Facultad de Pedagogía, Universidad de Puerto Rico. El autor desea hacer reconocimiento de las valiosas críticas y sugerencias del profesor Gilberto Delgado Zavaleta, del Colegio de Pedagogía de la Universidad de Puerto Rico, y del señor Alfredo Arroyo Martínez, funcionario ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico.

¹ Toda referencia al gobierno de Puerto Rico en este ensayo se entenderá que cubre la rama ejecutiva excepto sus corporaciones públicas. En Puerto Rico la rama ejecutiva incluye 25 corporaciones públicas entre sus 67 organismos principales. Véase el organograma del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el Año Fiscal de 1969* (San Juan, P. R.: Departamento de Hacienda, enero 1968), p. iii.

ción fiscal y administrativa para generar y utilizar los recursos que permitirán ayudar a satisfacer esas necesidades según un sistema de prioridades y alternativas y 3) el logro de resultados máximos tanto en el ciclo completo de administración pública, como en la fase final de consumo del servicio público por la comunidad.² El proceso y alcance de esta ponderación están limitados por las definiciones que se utilicen. La validez de los resultados finales dependerá de valores y mediciones de por sí sujetos a ser cuestionados en el tiempo y el espacio. No obstante, se imponen investigaciones que aunque no satisfagan todas las normas de rigurosidad científica, logren sistemática y objetivamente aproximar observaciones y conclusiones que arrojen luz sobre eficacia, economía y eficiencia gubernamental.

Esta investigación del funcionamiento gubernamental es indispensable no sólo como medida periódica de cotejo, sino como actividad permanente.³ Como mínimo, deben examinarse procesos y relaciones en los aspectos estratégicos de funcionamiento. Deben detectarse y ponderarse lagunas estructurales y/o funcionales, además de posibles rezagos en la adopción oportuna de bienes y/o servicios indispensables o en el desarrollo de cursos de acción para mejorar y acelerar técnicas y procedimientos. En un principio los hallazgos sobre lagunas, rezagos y otros problemas de funcionamiento seguirán la investigación hacia esos fines, pero eventualmente los hallazgos surgirán como derivado del estudio institucionalizado de la economía y eficiencia gubernamental que se sugiere.

El crecimiento estructural y funcional de los gobiernos a imagen del llamado estado bienestar justifica el estudio permanente de economía y eficiencia. La proliferación y ampliación en servicios gubernamentales requieren relaciones internas de funcionamiento para orientar el crecimiento balanceado de la estructura gubernamental, de funciones adscritas y de mecanismos de operación. Este crecimiento balanceado sugiere que la organización e interacción de estructura, funciones y mecanismos de operación no producirán lagunas o rezagos que retarden, reduzcan o desvirtúen los servicios intermedios o finales potencialmente realizables por un organismo o sus unidades menores.⁴ Esto

² Los conceptos eficacia, economía y eficiencia se definirán más ampliamente en la parte III de este ensayo.

³ Preferiblemente, esta labor debe realizarla un organismo con autonomía funcional y operacional. Para aplicación y justificación en el caso de Puerto Rico, véase M. A. Ramírez Pérez, "El Informe de Economía en el Gobierno y la Ausencia del Estudio Sistemático de la Economía Gubernamental en Puerto Rico", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XI, Núm. 2 (junio, 1967), págs. 154-58.

⁴ El crecimiento balanceado también comprende equilibrio entre 1) el tamaño, funciones y mecanismos de operación necesarios para una unidad de organización producir servicios intermedios o finales y 2) la demanda real por esos servicios. Esto implica eficacia, como veremos.

podiera implicar un tamaño óptimo de funcionamiento a tono con economías de escala, pero la determinación de este óptimo requeriría utilizar criterios del mercado.

El tamaño operacional de un organismo público, o aquél hacia el que se orienta su crecimiento, puede darse con adecuada articulación entre la estructura orgánica y las funciones adscritas, sin una correspondiente articulación con los mecanismos de operación. Estos pudieran reflejar lagunas y/o rezagos en sus variadas manifestaciones, desde la organización e implementación de procesos como la contabilidad, presupuesto, auditoría, coordinación, supervisión, control, evaluación y otros hasta la cantidad, adecuación, calidad y disposición del personal, maquinaria, equipo, planta física y otras facilidades. Como mecanismos de operación cabría incluir además el desenvolvimiento interno del poder y la autoridad ejecutiva en los diferentes niveles de administración según disposiciones legales, estatutorias y administrativas. Toda desarticulación originada en áreas estratégicas de funcionamiento conllevará deseconomía e ineficiencia en el sistema de operaciones del organismo. La corrección pertinente de esta falla estratégica generará similar efecto multiplicador, pero con resultados positivos.

Estas abstracciones sirven de marco de significación para las inferencias en este ensayo. Las inferencias se exponen a manera de síntesis del estudio realizado sobre economía y eficiencia en los servicios de salud pública en Puerto Rico.

II. *El Estudio de Economía en el Departamento de Salud*

El estudio *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico*⁵ se originó como un caso particular dentro del estudio global iniciado en julio de 1965 por la Comisión de Ciudadanos para Recomendar Economía y Eficiencia en la Rama Ejecutiva, nombrada por el Honorable Gobernador. Eventualmente el Departamento de Salud asumió la responsabilidad del estudio como proyecto autónomo.

Las áreas de funcionamiento cubiertas en el estudio se limitan, necesariamente, a las estratégicas en administración y en prestación de servicios médico-hospitalarios por el Negociado de Salud y sus diversas unidades de organización. Debido a la amplitud y complejidad estructural y operacional del Departamento,⁶ el examen de la fase adminis-

⁵ M. A. Ramírez Pérez, *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico* (Vols. I, II; Río Piedras, P. R.: Tipografía Porvenir, diciembre 1967), xix, 344 p. Esta publicación es la versión revisada del informe del mismo título al Honorable Secretario de Salud, fechado en Santurce, Puerto Rico, diciembre, 1966.

⁶ A pesar de ocupar el segundo lugar entre los organismos públicos con mayor presupuesto, el Departamento de Salud probablemente ocupa el primer lugar en la com-

trativa enfatizó el nivel central de operaciones. La prestación de servicios de salud fue examinada en variadas actividades por programa de salud y por institución hospitalaria estatal, regional y local.⁷

El análisis cubre los logros, limitaciones, obstáculos y otros criterios de funcionamiento en las prácticas médico-hospitalarias del Departamento en las últimas dos décadas. El enfoque es esencialmente cuantitativo, con uso frecuente de series históricas y análisis transversal (comparación de datos similares entre unidades de organización). Se utilizaron técnicas sencillas de recopilación, compilación y análisis de datos para aproximar costos y desembolsos, productividad, relaciones de insumo-producto y cómputos diversos de promedios y tendencias de corto y largo plazo. Se efectuaron ponderaciones por cambios en el nivel de precios y variaciones en el peso relativo de determinados servicios cada vez que ello procedía.

Los resultados particulares son definitivos sólo en su aplicación particular y a la luz del alcance del estudio y la confiabilidad de los datos primarios. La integración de datos particulares selectos, en un conjunto significativo, es lo que ha permitido las inferencias presentes. Las inferencias han de entenderse dentro de la definición de ese concepto. Cada inferencia es una conclusión lógica sustraída de aspectos particulares en el funcionamiento del Departamento de Salud y trasladada a aspectos comparables de funcionamiento en el resto del gobierno. El origen parcial y el carácter no definitivo de las inferencias pudieran dar un margen a comprobación o rechazo en casos particulares en el gobierno.

Existen tres razones básicas para justificar la selección de las inferencias aquí discutidas como universalmente aplicables en el gobierno de Puerto Rico.

1. Hay una fundamental uniformidad en la estructura, organización y funcionamiento entre los diversos organismos del gobierno.
2. Dentro de esta uniformidad, el Departamento de Salud puede asumirse como representativo del funcionamiento general del gobierno. A esto contribuye la importancia relativa del Departamento en la rama ejecutiva, como lo ilustran el presupuesto, nómina regular y empleo regular para el año fiscal 1968 en el cuadro que se acompaña. Las inferencias seleccionadas tocan sustancialmente estos tres renglones.

plejidad de su funcionamiento. Parafraseando, sus funcionarios y servicios cubren el alfabeto, desde auxiliares en terapia ocupacional y albañiles hasta zapateros, y desde anestesia y alimentos hasta el zapato ortopédico.

⁷ El estudio abarcó los hospitales estatales de siquiatría y tuberculosis, los cinco hospitales regionales y las unidades de salud pública y unidades de hospital en centros de salud del Departamento por municipio, además de la mayoría de los hospitales municipales.

	Rama Ejecutiva	Departamento de Salud	% de Rama Ejecutiva
Presupuesto total (\$ millones)	476.3	109.5	23.0
Sueldos regulares (\$ millones)	255.5	40.7	15.9
Puestos regulares	72,965	12,088	16.6

FUENTE: Compilación nuestra de datos primarios en Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el Año Fiscal de 1969* (San Juan, P. R.: Departamento de Hacienda, enero 1968) y su suplemento sobre puestos regulares.

3. Las experiencias durante la investigación del funcionamiento del gobierno para el estudio global de la Comisión de Ciudadanos sugieren que los problemas, obstáculos, limitaciones, complicaciones, etcétera en el Departamento de Salud se repiten cotidianamente en los demás organismos.

III. *Inferencias Básicas Sobre Funcionamiento Gubernamental*

Esencialmente, la ausencia de adecuada mecanización en el Departamento de Salud constituye el obstáculo principal a un funcionamiento que corresponda a los recursos utilizados y las necesidades reales de administración y servicio, como veremos. La intensidad manual en el grueso de las labores no permite al presente la evaluación apropiada del funcionamiento del Departamento y sus unidades claves de organización en términos de eficacia, economía y eficiencia. Además impide una más técnica y ponderada preparación e implementación del presupuesto. Estando de por medio la limitación de un sistema de contabilidad con potencialidades de aprovechamiento que no se explotan, la ausencia de adecuada mecanización participa recíprocamente con las demás limitaciones señaladas para crear desarticulaciones en la estructura, utilización de recursos disponibles y operaciones del Departamento. Ciertos controles externos participan en la intensidad y persistencia de estos problemas, los que provocan una organización y funcionamiento administrativo en necesidad de reajustes fundamentales.

Rezago en Operaciones por Excesiva Labor Manual

La orientación escrita⁸ a la Comisión de Ciudadanos sugería el factor *mecanización* para explorarse como determinante en el fun-

⁸ Memorando del Honorable Carlos J. Lastra, Gobernador Interino de Puerto Rico, a la Comisión de Ciudadanos para Recomendar Economías en el Funcionamiento del Gobierno: San Juan, P. R., 11 de febrero de 1965.

cionamiento gubernamental. En el caso del Departamento de Salud la mecanización es factor limitante debido a su exigua utilización. Las máquinas y equipo electromecánicos actuales son insuficientes en cantidad y capacidad productiva para absorber la cantidad y complejidad de trabajo del Departamento, aun al nivel actual de organización en los procesos de contabilidad y estadísticas. La presente razón de un empleado regular en máquinas y equipo electromecánico de tabulación por cada 445 empleados en el Departamento, cuyo empleo regular autorizado excede 12,000, implica una inversión insignificante en mecanización.⁹ La insuficiencia se hace más aguda por la progresiva obsolescencia y reducción de rendimiento de estas máquinas y equipo.

Ligado a este aspecto de mecanización, la inversión relativa del Departamento de Salud en equipo, materiales, suministros, piezas, conservación y reparación, y otros gastos para facilitar el funcionamiento se han reducido consistentemente desde 1947. De once centavos entonces por cada dólar del presupuesto total, la razón se había reducido a ocho centavos por dólar en 1967.

El resultado de esta situación, que es el uso excesivo —e inevitable— de personal en labores total o esencialmente manuales en el grueso de actividad diaria, puede inferirse para el resto del gobierno a base de los datos en la tabla que sigue. En total, sólo un empleado regular por cada mil se asigna a tareas técnicas de tabulación mecanizada. En sólo dos organismos del gobierno se dan tasas de empleo regular en mecanización que reflejan inversiones relativamente altas en maquinaria y equipo electromecánico o electrónico: en el Negociado del Presupuesto y en el Departamento de Hacienda. Las funciones estratégicas de estos organismos en el gobierno compensan parcialmente la falta de mecanización en la mayor parte de los demás organismos, pero sólo en forma limitada. El Negociado del Presupuesto cubre el procesamiento y análisis de datos en todo el gobierno pero con una orientación hacia sus propias funciones como negociado. Similarmente ocurre con el Departamento de Hacienda, cuyo mayor servicio mecanizado al resto del gobierno es a través de su Centro de Máquinas Electrónicas, pero sólo en forma reducida en los procesos de contabilidad, nómina e información estadística.¹⁰ Por otro lado, la obsolescencia y baja capacidad productiva de las facilidades de mecanización son generales en el gobierno, exceptuando los casos de mecanización reciente en los departamentos de Instrucción y Policía y en el Nego-

⁹ Esto no implica que la mecanización sea la panacea hacia la superación del funcionamiento gubernamental. Siempre son factores determinantes la cantidad, preparación, iniciativa, dedicación y otros criterios del personal en labores mecanizadas.

¹⁰ Para una descripción completa de las funciones del Centro de Máquinas, refiérase a Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el Año Fiscal de 1969, op. cit.*, p.

Unidades de organización	Puestos regulares recomendados		
	Total	En máquinas	
		Número	% del total
Oficina del Gobernador, total	1,306	12	0.9
Junta de Planificación	1,036	5	0.5
Negociado del Presupuesto	106	7	6.6
Departamentos ejecutivos, total	58,146	241	0.4
Instrucción	34,899	16	*
Salud	12,009	27	0.2
Hacienda	3,705	161**	4.3
Obras Públicas	2,938	20	0.7
Agricultura	1,287	7	0.5
Trabajo	991	10	1.0
Agencias ejecutivas, total	12,720	88	0.7
Departamento de Policía	7,099	41**	0.6
Fondo del Seguro del Estado	1,680	42	2.5
Oficina de Personal	188	5	2.7
Otros organismos, total	1,351	13	1.0
Negociado de la Lotería	211	13	6.2
GRAN TOTAL	73,523	354	0.5

FUENTE: Cómputos nuestros basados en datos primarios de Negociado del Presupuesto, *Suplemento del Presupuesto: Relación de Puestos Regulares, 1969* (San Juan, P. R.: Departamento de Hacienda, enero 1968).

* El porcentaje es 0.04.

** Incluye puestos regulares no técnicos que se excluyen en los demás cómputos de esta tabla.

ciado de la Lotería. La limitada mecanización y excesiva labor manual en el gobierno, como en el Departamento de Salud, justificaban la creación en 1966 de la Comisión del Gobernador para el Desarrollo de Sistemas Electrónicos de Información en el Gobierno.¹¹

Si en el resto del gobierno la ausencia de una mecanización moderna y suficiente conlleva, como en el Departamento de Salud, niveles inferiores a los realizables en economía y eficiencia de las operaciones, ¿cómo puede describirse el funcionamiento gubernamental? En primer lugar, todo proceso administrativo o de servicio que dependa directa-

¹¹ Orden Ejecutiva N° 1115 del 2 de marzo de 1966. El 6 de septiembre de 1966 el Negociado del Presupuesto precisó las funciones de la Comisión en su Carta Circular General Número G-13-67.

mente de actividades altamente mecanizables en contabilidad, estadísticas, presupuesto, personal, nóminas, compra, etcétera, quedará adversamente afectado en adecuación, precisión, ritmo y período de realización, seguimiento, resultados y múltiples consideraciones adicionales. Habrá desarticulizaciones en todo el sistema, desde los aspectos estratégicos a los de la periferia en el funcionamiento: existirán lagunas y rezagos inter e intra programa, actividad y servicio. Esto se hará evidente en la discusión de las demás inferencias.

La condición de excesiva labor manual en actividades del gobierno contiene complicaciones serias con respecto a la economía de los recursos humanos. En primer término, surge el problema de subempleo, implicando que se emplea un número menor del personal técnico necesario —aunque de todos modos imposible de conseguir en el mercado— en ausencia de las facilidades y potencialidades de la mecanización. En segundo lugar, se da la subutilización del recurso humano, empleándose personal de mayor potencial en labores que exigen menor conocimiento, capacidad o destreza que los disponibles. La tercera complicación concierne el llamado desempleo encubierto, implicando que hay personal empleado cuya eliminación no mermaría el volumen de producción presente, sino que lo aumentaría al canalizarse ese personal hacia labores más productivas.¹² Todo esto representa deseconomía en capacidad productiva, esfuerzo, tiempo y —por ser común denominador en valor— dinero, además de los costos alternativos en vueltos.

Algunas formas en que estas complicaciones se manifiestan son evidentes aún al observador casual. La intensiva labor manual carente de economía y eficiencia¹³ se refleja en lo contraproducente de un constante y excesivo manipuleo de papel para todo tipo de transacción formal. El expedienteo innecesariamente dilatorio obliga a una espera de 64 días en promedio para que un nuevo empleado, en ascenso o en traslado, reciba su primer pago. El expedienteo puede resultar inútil, como con la preparación periódica de informes al nivel central, donde tienen que ignorarse por la imposibilidad de leer, evaluar y utilizar productivamente los múltiples y diversos documentos recibidos simultáneamente. El expedienteo puede resultar vicioso, como al contabilizarse el menudeo ("petty cash") con el detalle y formalidad de gran transacción monetaria.

El problema combinado de mecanización e intensidad manual se

¹² En algunos casos, aun en presencia de adecuada mecanización, el desempleo encubierto puede eliminarse mediante reorganización de actividades y/o redistribución de labores.

¹³ Es posible visualizar un sistema de intensidad laboral total en el que los recursos humanos se utilicen al óptimo de su potencialidad en una organización con capacidad de producir resultados eficiente y oportunamente. Ello no sería, por supuesto, económico.

manifiesta más delicadamente en la cuantificación para contabilidad¹⁴ y estadísticas, espina dorsal de un organismo administrativo y/o de servicio. La siguiente enumeración cubre realidades comprobadas: 1) falta de más adecuado personal, facilidades y técnicas de trabajo, (2) ausencia de sistemas y procedimientos para que la medición, alcance, resultados, etcétera, siempre coincidan cuando los datos cuantitativos son recopilados y procesados tanto a nivel central como en la periferia, 3) proliferación y acumulación de datos que eventualmente generan dificultades en su identificación, localización, manipulación y uso productivo, 4) formación involuntaria de lagunas y rezagos entre datos e información esenciales para integrar y lograr un cuadro completo y significativo de alguna actividad o aspecto de funcionamiento, 5) recopilación y procesamiento de otros datos de mínimo o nulo valor para explicar o facilitar funcionamiento interno o externo, 6) lentitud en tener el dato al día y/o en proveerlos a partes interesadas, principalmente datos ajenos al manipuleo rutinario, y 7) confiabilidad cuestionable en gran número de datos e información por la recopilación arbitraria, fallas de definición, limitaciones de recursos para procesamiento adecuado y problemas relacionados.

Ante esta limitada perspectiva de funcionamiento gubernamental y el panorama operacional que las próximas inferencias describen, es preciso coincidir en que, por falta de mecanización o a pesar de disfrutarse, "si, debido a procedimientos ineficientes, las agencias mismas son responsables de su enorme retraso de trabajo, eso no es administración responsable".¹⁵

Desconocimiento Real de Eficacia, Economía y Eficiencia en Funcionamiento

Se ha dicho que "...trabajar sin saber cuánto usted ha producido... es como jugar un partido sin reglas ni marcador".¹⁶ Cuánto ha producido un organismo gubernamental no es interrogante que pueda siempre determinarse por reglas ni marcador, pero es extenso el fun-

¹⁴ Una reveladora descripción de la correlación positiva entre eficiencia y contabilidad científica mecanizada aparece en United Nations, Department of Economic Affairs, *Government Accounting and Budget Execution*, ST/ECA/16 (New York, November, 1952), principalmente la p. 21.

¹⁵ Félix A. Nigro, *Modern Public Administration* (New York: Harper & Row, 1965), pp. 453-54. La traducción es nuestra.

¹⁶ Mary C. Niles, *The Essence of Management* (New York: Harper & Brothers, 1958), p. 226. El capítulo XXVII de este libro explora el rol de la automatización, incluyendo la computadora electrónica, en la economía y eficiencia del funcionamiento gubernamental. Se enfatiza la estrategia de la información cuantitativa en el análisis, organización y control de procesos productivos en el uso óptimo de recursos.

cionamiento susceptible de medición, evaluación y control según estos criterios. Esta posibilidad no se explota en nuestro gobierno y, lo que es peor, no podrá explotarse mientras impere el actual patrón de trabajo y organización antes discutido. No se cuenta con el conocimiento comprensivo e integrado de relaciones cruciales a la evaluación y control de operaciones, como las relaciones interdependientes entre servicios prestados y necesidad de estos servicios, objetivos a realizarse y recursos utilizados o utilizables, logros obtenidos y logros inconclusos o frustrados, y relaciones similares por unidad de organización, programa, actividad o servicio. Ningún organismo especializado dentro del gobierno, ni oficina dentro de organismo gubernamental alguno, realiza estudios económicos sobre funcionamiento interno e interagencial.¹⁷ Todo lo que se denomina estudio económico cubre materias ajenas al funcionamiento integral del organismo gubernamental en que se realiza.¹⁸

En este punto procede iniciar la definición de conceptos. Un servicio *eficaz* responde a una necesidad inminente de la comunidad por dicho servicio. Puede ser un servicio intermedio, como el administrativo, en la prestación de servicios finales. Definida así, la *eficacia* se presta a distorsiones como criterio de funcionamiento gubernamental. Ello no debe preocupar al investigador de las operaciones del gobierno, si cuenta con estándares para evaluación. Cuán inminente es un servicio, cuándo se justifica su inicio o continuación por el gobierno, qué posición se le adjudicará en la escala de prioridades presupuestarias, y determinaciones similares son consideraciones altamente subjetivas en el marco de decisiones gubernamentales pero sujetas a la fijación de estándares. Con el acceso y uso del dato cuantitativo se pueden aproximar criterios de justificación que ayuden a reducir el grado de subjetividad en decisiones sobre servicio público.

En esta perspectiva resulta imposible enjuiciar la labor del Departamento de Salud y el resto del gobierno en cuanto al éxito o fracaso en estudiar la eficacia de sus servicios. Sin embargo, por inferencia

¹⁷ Véase M. A. Ramírez Pérez, "El Informe de Economía en el Gobierno...", *op. cit.*, p. 157. El estudio económico de corto y limitado alcance puede darse, como el de costo por unidad de servicios en hospitales de tuberculosis y hospitales regionales del Departamento de Salud. Esto, sin embargo, constituye excepción en el patrón de investigaciones aquí señalado. Lo que más sugería la posibilidad de estudio sistemático integral sobre economía en el gobierno, la Sección de Análisis Económico del Negociado del Presupuesto, tiene que descartarse por disolverse esa Oficina según recomendación para el año fiscal 1969. Véase Negociado del Presupuesto, *Suplemento del Presupuesto...*, 1969, *op. cit.*, p. 19.

¹⁸ Las recomendaciones para 1969 contienen 241 puestos regulares para estudios económicos particulares en el Departamento de Hacienda, la Administración de Estabilización Económica, la Administración de Fomento Económico y la Junta de Planificación, esta última con 130 de los puestos. Ninguno de estos organismos estudia economía y eficiencia gubernamental como actividad especializada.

puede concluirse que estos estudios deben responder pobremente a la descripción anterior de eficacia debido a las limitaciones técnicas y mecánicas exploradas en este ensayo. Un estudio como el sugerido requiere procesos mecanizados de contabilidad y estadísticas inexistentes ahora, imposibilitando la investigación y análisis de eficacia integral en el funcionamiento del gobierno, principalmente en los servicios directos a la comunidad. Es de sospechar gran peso en los factores subjetivos antes mencionados.

El concepto *economía* parte del conocimiento real de necesidades por bienes y servicios al definirse. Si las decisiones humanas fueran enteramente racionales, se lograría la mayor economía al utilizarse los recursos escasos disponibles —recursos humanos, capitales, monetarios, tecnológicos, de tiempo, etcétera— en la combinación, que entre alternativas de producción y consumo, rindiera óptima satisfacción. En el mundo de operaciones gubernamentales puede intentarse evaluaciones económicas a base de la cantidad o el valor monetario de los recursos utilizados en la satisfacción de necesidades sociales mesurables, como edificaciones, escolaridad, empleo, camas, vacunas, etc. El común denominador puede ser el costo (ponderado) por unidad de servicio, pesado contra los logros. El más bajo costo unitario rara vez es el más económico.

Cuando se dispone del dato cuantitativo, bastan técnicas sencillas de análisis para comparaciones absolutas y relativas en costo, uso de factores productivos, unidades producidas, productividad. Aun el simple cómputo de promedios y tendencias en operaciones estratégicas puede señalar logros y requerimientos de economía en el funcionamiento por unidad de organización, programa, actividad o servicio.

En esta perspectiva de economía, nuestro gobierno tiene muy poco positivo que reclamar. Ya se ha establecido la ausencia del estudio económico integral. En su filosofía económica proclama que el consumo del gobierno será el más bajo costo, provocando gastos recortados que rinden servicios inferiores. A esta estrecha visión de economía se une el uso inadecuado del factor tiempo. Las limitaciones en movimiento y el resultante desperdicio de tiempo que impone la complejidad del proceso burocrático—además de las limitaciones y desperdicios por la inadecuada mecanización y/o la intensidad laboral en operaciones— necesariamente tienen que resultar en deseconomías cuyos costos alternativos nadie podría precisar.

El concepto *eficiencia* puede ser autónomo ya que éste no necesariamente implica eficacia o economía.¹⁹ Eficiencia indica la manera

¹⁹ Algunos autores discrepan. Herbert Simon y coautores, por ejemplo, definen eficiencia como "consecución de máximos resultados en cuanto a los fines propuestos con la utilización de los medios neutrales y escasos de que disponemos". Herbert A.

acelerada, oportuna y adecuada de lograr un objetivo, material o intangible, sin que ello constituya satisfacción de una necesidad real ni la combinación más productiva de recursos para satisfacer la necesidad. Es concebible lograr gran eficiencia al producir un bien o servicio pero con exceso de recursos, con un alto costo alternativo por tener escasa prioridad, o aun con utilidad cuestionable o inutilidad comprobada. El ideal es, desde luego, que la eficiencia coincida con los objetivos de eficacia y economía gubernamental.

En nuestro gobierno corresponderá a sus oficinas de Organización y Método responder por los avances en eficiencia gubernamental. Pero éstas no pueden realizar la complicada labor de investigar y evaluar múltiples problemas de funcionamiento para producir sabias recomendaciones que sean económica y administrativamente factibles. Aparte de no contar con la información que una contabilidad y estadística mecanizadas proveerían, sus recursos—incluyendo cantidad y competencia de personal técnico—son definitivamente insuficientes para realizar medianamente sus funciones. En el Departamento de Salud, con sólo 4 técnicos en 1967 para atender esta función, jamás se podría pretender una atención y corrección significativas a los problemas de eficiencia inherentes en un presupuesto de \$100 millones. Una similar desproporción en este sentido se observa en la distribución de este personal en todo el gobierno. En estas circunstancias no puede lograrse aun el conocimiento básico sobre eficiencia integral en un organismo público.²⁰

En su aspecto global, la laguna de desconocimiento sobre eficacia, economía y eficiencia operacional está determinada por—además de la desproporción entre labor manual y operación mecanizada y la reducida capacidad productiva de ambas—el uso limitado que se da al actual sistema de contabilidad.²¹ Aunque se contabiliza todo lo deseable sistemáticamente, no se aprovecha el potencial de uso de las

Simon, *et. al.*, *Administración Pública* (San Juan, P. R.: Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956), p. 493. El concepto *eficiencia* lo discuten ampliamente en el capítulo XXIII, principalmente en las pp. 472-80, pero en perspectivas esencialmente administrativa, con una ordenación racional de pasos lógicos en la determinación y medición de lo *eficiente*. En esto incluyen criterios que el economista reserva a su definición de *economía*, como la relación de recursos y fines, costo alternativo, costo final de producción y consumo, etcétera. Los autores ignoran por completo el concepto *eficacia*.

²⁰ La intervención de la Oficina del Contralor en los organismos públicos cumple las veces de una evaluación de eficiencia pero ésta es ocasional y selectiva entre los organismos, aparte de que la investigación no cubre siempre todo el funcionamiento de un organismo.

²¹ Este problema es independiente de los problemas de cuantificación para contabilidad y estadísticas que se apuntan en el penúltimo párrafo de la sección anterior. Para una discusión del tema a la luz de los efectos de los sistemas de cómputo electrónicos sobre la gerencia gubernamental, véase Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Co., 4th. ed., 1955), pp. 20-22.

cuentas. El grueso de la contabilidad está orientado a satisfacer las necesidades inmediatas de conocimiento sobre operaciones, sin una programación para aprovechar estadísticas claves. Tabulada mecánicamente, la información primaria se prestaría a usos inmediatos y futuros. La coordinación entre contabilidad, estadística y sistema mecanizado permitiría ampliar la simple tabulación de datos para proceder al análisis, evaluación y proyección de esos datos. Así se facilitaría captar y prever tendencias y optar por cursos de acción apropiados. Esta oportunidad se desperdicia al presente.

La subutilización del dato cuantitativo en el conocimiento y orientación operacional repercute en todas las áreas y niveles de administración, principalmente al nivel central. Aplicado al Departamento de Salud, encontramos que:²⁴

Existen los ingredientes básicos para la buena administración del Departamento, principalmente el voluminoso y rico caudal de datos estadísticos, pero la imposible utilización cabal de éstos lleva a la administración altamente arbitraria de cosas y procesos. El sistema vigente no permite el estudio sistemático y sostenido que permita la decisión apropiada y el seguimiento de sus efectos. El desperdicio de este potencial instrumento de administración, por el que se paga caramente, facilita la intromisión de factores ajenos al buen juicio del administrador al desempeñar sus funciones.

La interrogante con respecto al resto del gobierno es, ¿hasta qué punto cuenta el administrador con evidencia suficiente y confiable para fundamentar las decisiones que directa o indirectamente afectarán el funcionamiento gubernamental? Conociéndose la duplicación en el gobierno de las raíces del problema en el Departamento de Salud, es imposible que estas decisiones sean menos caprichosas y arbitrarias que en el Departamento.

La importancia de la contabilidad como instrumento de conocimiento sobre operaciones ha sido relacionada con consideraciones de costo.²⁵ En éste y otros aspectos, "el sistema de contabilidad tiene que proveer a la gerencia en todos los niveles la información para la planificación y dirección... Las cuentas [se llevarán] sobre una base que permita la continua medición y análisis de programas gubernamentales."

²⁴ M. A. Ramírez Pérez, *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico*, op. cit., pp. 87-88. Las pp. 56-58 abundan en el problema.

²⁵ El dato más significativo es el de costo por unidad. El mayor problema en su determinación en el gobierno parece ser la dificultad de prorratar gastos entre programas, actividades y servicios que están total o parcialmente integrados. Este problema puede, no obstante, reducirse mediante ponderaciones.

mentales y la eficiencia conque son realizados".²⁶ Esto no excluye, por supuesto, la experiencia como fuente parcial para formular decisiones válidas.²⁷

Las siguientes ilustraciones sugieren la importancia del conocimiento apropiado para erradicar concepciones o decisiones caprichosas o arbitrarias. Las constantes alegaciones sobre corta permanencia del personal médico del Negociado de Salud en las instituciones de salud pública se refutan con la evidencia de una estadía promedio de 35 meses en todas las instituciones, con fluctuaciones entre 2.5 y 4 años de servicio continuo. La alegación de incapacidad del gobierno para competir en el empleo de personal no-médico para servicios de salud pública se desploma con la evidencia de más alta remuneración semanal y por hora, mejores condiciones de trabajo y mayores beneficios marginales para el empleado público que el del sector privado. La noción de que la educación y entrenamiento adicional pagado por el gobierno facilita mayores sueldos en el corto plazo se esfuma con la investigación de 176 casos de educación adicional financiada entre 1962 y 1965 por el Departamento, comprobándose mayores y/o anteriores aumentos de sueldo para el resto del personal.

Ante tantas interrogantes serias pendientes, ¿pueden ser acertadas las decisiones no fundamentadas con evidencia básica? Y cuando se dispone de evidencia, ¿por qué no se opta por una decisión positiva, como cuando se establece un estimado de 35% de plazas innecesarias en una oficina administrativa?²⁸

La solución de estos problemas de desconocimiento es a largo plazo y requiere el cambio medido y gradual orientado por la visión de conjunto de un personal experto. Mientras tanto, y en la medida de la presente inercia sobre el particular, ¿cómo ha de esperarse que el gobierno supere sus presentes niveles de eficacia, economía y eficiencia si la base para lograrlo—el conocimiento específico sobre problemas y alternativas—no está disponible?

Necesidad de Superar el Actual Complejo Presupuestario

Por complejo presupuestario se ha de entender el proceso conjunto de presupuesto, desde formularlo hasta implementarlo, en su

²⁶ United Nations, *op. cit.*, pp. 4, 5 (traducción nuestra). Para diversas experiencias sobre estimados de costo, productividad, eficiencia y otros criterios en el gobierno inglés, véase E. N. Gladden, *The Essentials of Public Administration* (London: Staples Press Ltd., 2nd. ed., 1958), pp. 217-20. La utilización de estándares fijos según el principio de auditoría social, para la gerencia palpar logros reales en el funcionamiento gubernamental, se discute en Félix A. Nigro, *op. cit.*, pp. 222-24.

²⁷ El alcance de esta aseveración se discute en *ibid.*, pp. 174-175.

²⁸ Véase M. A. Ramírez Pérez, *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico*, *op. cit.*, pp. 168-70.

interacción con los demás procesos que lo nutren, incluyendo la contabilidad, estadística, procesamiento mecanizado y otros. El presupuesto representa un plan de trabajo en proceso que sirve como el instrumento principal de conocimiento, control y proyección en el funcionamiento de una organización productiva.

Estas definiciones sugieren lo mucho que el presupuesto dependerá de una buena mecanización de la contabilidad y las estadísticas. En gran escala de operaciones la mecanización es necesaria porque "el presupuesto y la contabilidad tienen que ser componentes de un sistema integrado de control fiscal",²⁹ labor imposible de ejecutar eficazmente en forma manual. En esto entran las estadísticas, iniciadas en registros y cuentas sobre ejecutorias pasadas para servir de base a las autorizaciones presupuestarias. "Las cuentas de control, o cuentas fiscales, que registran recibos, obligaciones y desembolsos tienen que cubrir el detalle que sostenga las peticiones presupuestarias para futuras autorizaciones".³⁰ A medida que el organismo crece en tamaño y complejidad, cobra mayor validez el que "un sistema de ejecución presupuestaria tiene que administrarse por medio de evidencia documental para sostener cada punto de control. La inadecuada documentación alienta la malversación de fondos. La documentación superflua inhibe la administración efectiva".³¹ En este complejo integral de procesos la actividad presupuestaria debe ser algo más que una mera operación de contabilidad. La investigación, el análisis, la ponderación y la proyección deben ocupar la mayor atención y esfuerzo entre los técnicos, confiándose al sistema mecanizado los aspectos rutinarios en la contabilidad y las estadísticas. Lo opuesto constituye un intento falaz de pesar recursos contra necesidades según el uso y la costumbre.

¿Cómo se ajusta el funcionamiento global presupuestario del Departamento de Salud a este cuadro ideal? No funciona en la forma señalada, siendo imposible por las limitaciones trascendentales de la mecanización inadecuada y la ausencia del estudio sistemático sobre eficacia, economía y eficiencia. Lograr progreso considerable en el complejo presupuestario requiere el aprovechamiento efectivo de la contabilidad y estadística, lo que implicaría ampliar la oficina del presupuesto para realizar los estudios complementarios de economía, eficiencia y planificación, a menos que una oficina integrada a la del presupuesto realizara estos estudios.

El complejo presupuestario por el Departamento de Salud presenta rasgos sobresalientes en estructura y funcionamiento como los que siguen. Primero, es casi total la operación manual entre ejecuti-

²⁹ United Nations, *op. cit.*, p. 4 (Traducción nuestra).

³⁰ *Ibid.*, p. 10 (Traducción nuestra).

³¹ *Ibid.*, p. 21 (Traducción nuestra).

vos, técnicos y personal auxiliar, siendo éste el caso más dramático de subempleo y subutilización del recurso humano. Segundo, el limitado uso de la contabilidad y estadísticas se complica con la insuficiente evidencia para justificar peticiones presupuestarias para los niveles estatal, regional y local, y por programas, actividades y servicios. Tercero, el reducido tiempo para investigación, consulta y diálogo sobre el terreno limitan la constatación de estas peticiones. Cuarto, la competencia del personal más allá del aspecto técnico del presupuesto no ofrece la mayor garantía de conocimiento apropiado sobre el funcionamiento interno del organismo, ya que la estadía promedio de estos técnicos es menor de un año. Estos problemas impiden una tarea científica, forzando decisiones caprichosas y arbitrarias en el proceso de revisión presupuestaria. La poca o ninguna consulta a directores de regiones o programas en las fases finales de preparación del presupuesto modelo, más las decisiones arbitrarias a nivel central en partidas del presupuesto, llevan a lo que se denomina como "presupuesto de escritorio". Esto no es presupuesto ideal, especialmente si no se hace seguimiento de resultados y por lo tanto impera un errático conocimiento y control del rendimiento de gastos efectuados.³²

La realidad del complejo presupuestario así palpada provoca temores que van más allá de su probable repetición en los demás organismos del gobierno. Surge la incógnita de si todo el sistema presupuestario gubernamental responde en economía y eficiencia operacional a niveles similares a los implícitos en el cuadro presupuestario descrito. Si la materia prima con que se nutre el Negociado del Presupuesto en sus análisis y determinaciones presupuestarias contiene las limitaciones y debilidades apuntadas, ¿cuán efectiva es la labor del Negociado en reflejar y ejecutar economías reales en cada organismo y en todo el gobierno? Más aún, si le es dado a las agencias de control proveer mayor investigación y conocimiento para corregir lagunas y rezagos en torno al complejo presupuestario, ¿se justifican las recomendaciones este año para reducir el personal técnico en análisis de presupuestos y en sistemas de contabilidad?³³ Una respuesta afirmativa todavía dejaría la interrogante de cuánto personal técnico, y con qué nivel y orientación de preparación técnica y científica, será indispensable para rendir

³² En la etapa presente de desarrollo del sistema presupuestario en nuestro gobierno, el consenso de opiniones recogidas es que no se pueden satisfacer rigurosamente los requerimientos del presupuesto por programa que se ha adoptado. Sería ilusorio creer que el sistema podría ajustarse a la última modalidad en el gobierno federal: la preparación de presupuestos alternos por año para el largo plazo. Además de los problemas señalados, no se dispone de la cantidad ni calidad de recursos humanos requeridos. Sobre este particular, véase Félix A. Nigro, *op. cit.*, pp. 388-89, 397 para una exposición teórica.

³³ Véase la nota 17 y Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el año Fiscal del 1969, op. cit.*, sección 10, p. 5.

al nivel central de presupuesto la labor de conjunto que el tamaño y complejidad funcional de nuestro gobierno requiere. En sus aspectos técnicos, ésta es área de competencia a los expertos en la materia.

Problemas de Control Externo

La necesidad de agencias centrales que ejerzan controles sobre finanzas, transacciones económicas, movimientos de personal y otros aspectos en las operaciones de todo organismo gubernamental es axioma reconocido. Ello se basa en la necesidad de imponer y lograr una estricta responsabilidad por el recibo y disposición de recursos del gobierno. No obstante, pueden surgir resultados contraproducentes como el que sigue.³⁴

Muy a menudo..., al establecerse resguardos institucionales para controlar el uso de los fondos públicos, los procedimientos se han tornado restrictivos. La refrendata ("countersignature") de documentos puede llevarse a extremos y ocurrir duplicación en la contabilidad. Esta condición de control excesivo frecuentemente falla en alcanzar los resultados intencionales de imponer un alto nivel de responsabilidad. Por el contrario, ello surte el efecto de estorbar y retardar el manejo de los asuntos fiscales del gobierno.

Quejas como ésta son frecuentes en relación con el manejo de muchos asuntos en los organismos públicos fiscalizados.

Las quejas en el Departamento de Salud sobre controles externos que universalmente perjudican el funcionamiento son esencialmente tres. En primer lugar, los reglamentos se interpretan y aplican con extrema rigidez tanto en los aspectos estratégicos como en los insignificantes de la administración pública. Segundo, en toda transacción con las agencias de control el expedienteo es excesivo, con altos costos alternativos y desperdicio de recursos, esfuerzo y tiempo. Por último, existe un grado considerable de arbitrariedad en decisiones por el personal en agencias de control, faltándole el conocimiento profesional sobre la materia a decidir, dándose determinaciones fallidas con mínimas ocasiones para reconsideración.

En estas quejas es común la acusación sobre inflexibilidad de las agencias de control. Las quejas más frecuentes contra el Departamento de Hacienda cubren el campo de las compras por los organismos públicos, los que tienen que regirse por procedimientos y controles de

³⁴ United Nations, *op. cit.*, p. 28 (Traducción nuestra).

cuentas viciados por el expediente y falsas nociones de gasto económico. Contra el Negociado del Presupuesto sobresalen, además de los controles relativos al proceso regular presupuestario, quejas por su poder absoluto para crear o transferir puestos, aprobar compras a realizarse e imponer ahorros compulsorios. De la Oficina de Personal se resiente su poder para definir funciones y remuneración en puestos públicos, además de su forma de manejar el sistema de méritos.

En esta reseña, en la que no se abunda en el alcance de las quejas, se señalan áreas de conflicto que una y otra vez logran debate público sin que surjan soluciones claras y definitivas. Estas soluciones no se lograrán mientras tenga realidad la inferencia principal en este ensayo. Puede postularse como hipótesis que los mismos problemas del sistema de operaciones —esencialmente manual y consecuentemente desarticulado en economía y eficiencia, de la base a la periferia del funcionamiento— generan obstáculos y limitaciones que impiden el flujo normal de procesos y procedimientos fijados por las agencias de control. En esto participan los problemas particulares de cada organismo y los comunes en todo el sistema de operaciones gubernamental.

Necesidad de una Reorganización Administrativa General

Las inferencias hasta aquí señalan que hay desarticulaciones en varias áreas estratégicas en el funcionamiento del gobierno, con unos efectos implícitos adversos a la economía y eficiencia con que se realizan los servicios gubernamentales. Estructuralmente, la laguna de una oficina que estudie la eficacia, economía y eficiencia en las operaciones de cada organismo público impide el conocimiento fundamentado en la evidencia como vínculo efectivo entre la gerencia y demás jerarquía administrativa para determinar e implementar cursos de acción más objetivos y a tono con necesidades reales, disponibilidad de recursos y metas a perseguir. Funcionalmente, el rezago en ajustar el sistema mecanizado de operaciones al crecimiento del sector gubernamental y en ampliar y profundizar el uso de la contabilidad y las estadísticas a tono con el sistema mecanizado, han imposibilitado la planificación basada en estudios económicos científicos. Los rezagos en definición y alcance en las operaciones de presupuesto y de organización y método son desarticulaciones derivadas de las anteriores mientras la burocratización en los controles impuestos por agencias centrales contribuyen a la desarticulación. El resultado es una cadena de fricciones en el flujo de operaciones gubernamentales, desde los orígenes de la desarticulación hasta la periferia funcional, que se manifiesta

en altos costos reales de producción, bajos niveles de productividad y, por ende, menos economía en los servicios gubernamentales.

La magnitud e impacto de las desarticulaciones imponen la necesidad de reformas administrativas. Pero estas reformas tienen que ir más allá de la tradicional reorganización en estructura y funciones orientada a superar anteriores niveles de eficiencia.³⁵ Es menester subsanar lagunas y rezagos hacia un más racional y efectivo sistema de estructura y funcionamiento en el gobierno, con la mecanización gradual como eje del sistema e implicando una reorganización comprensiva en la utilización de los recursos productivos del gobierno.

La reorganización debe ser tanto al nivel de departamento, agencia, corporación pública e instrumentalidad del gobierno como al nivel central. Cada organismo público cuyo tamaño y complejidad funcional lo ameriten debe crear o reestructurar una oficina de estudios económicos y planificación según la visión del complejo presupuestario antes discutida.³⁶ La oficina de estudios definiría e integraría el proceso de producción y utilización del dato cuantitativo pertinente al funcionamiento del organismo. El proceso de definir e integrar se acomodaría a un patrón universal en el gobierno a establecerse con respecto a áreas de funcionamiento similares o altamente comparables en todos los organismos. Y, en el curso normal de operaciones, la oficina de estudios proveería a la gerencia el asesoramiento constante para la más oportuna y acertada decisión administrativa.

En el nivel central debe crearse una oficina de estudios económicos en gran escala, que sirva de eje en la integración *funcional* de las oficinas análogas de estudio arriba recomendadas. La oficina central debe tener la autonomía funcional de la Oficina del Contralor y, como ésta, ser adscrita a la rama legislativa. La estructura orgánica debe proveer para el estudio especializado de eficacia, economía y eficiencia para todo el gobierno³⁷ y para aquellos organismos públicos en los que no resulte económico instituir oficina de estudio. La infor-

³⁵ Una reorganización administrativa casi siempre busca como primero y primordial objetivo el lograr mayor economía y eficiencia mediante controles más directos sobre las agencias del gobierno. La reorganización incluye, además de consolidaciones de pequeñas unidades de organización en unidades más grandes, la extensión en la autoridad del ejecutivo, la adopción de sistemas de presupuesto y métodos de control fiscal, y el mejoramiento en coordinación y dirección central. Véase Leonard D. White, *op. cit.*, p. 174. Este tipo de reorganización administrativa probablemente procedería en nuestro gobierno pero ello queda fuera del alcance inmediato de este ensayo.

³⁶ En *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico*, *op. cit.*, pp. 69-72 y 125-33, se describe la integración estructural y funcional de esta oficina según se vislumbra para el Departamento de Salud.

³⁷ Conviene recordar como posibilidades de estudio el análisis transversal y de series históricas que cubran la producción total de servicios, diversos criterios de costo en términos de factores productivos y de recursos monetarios, productividad, relaciones de insumo—producto y otros aspectos generales y/o particulares de funcionamiento gubernamental.

mación para los estudios sobre funcionamiento global sería suplida por las oficinas de estudio particulares que se recomiendan y según directrices de la oficina central. Los estudios globales cubrirían regularmente determinadas áreas estratégicas de funcionamiento, dejando otras para estudio esporádico. También se estudiaría el funcionamiento de determinadas actividades del gobierno a la luz de la ejecutoria privada y se ponderaría y proyectaría la actividad del gobierno en términos de —además de su economía interna— la economía agregada del país. En lo último probablemente se incorporarían criterios del mercado al análisis.

El conocimiento sobre funcionamiento gubernamental no sólo orientaría cursos preventivos o remediadores de acción hacia mayor economía y eficiencia en las operaciones; también proveería una fuente rica y fundamentada para la planificación. En este aspecto la oficina central de estudio económico y las particulares análogas colaborarían en sus funciones con los organismos centrales de hacienda pública, presupuesto y planificación. Por otro lado, el sistema integral de estudio proveería la función de asesoramiento a las ramas ejecutiva y legislativa.

La reorganización administrativa enfatizada debe ser simultánea a la reorganización del sistema de operaciones en todo el gobierno. La mecanización deberá ser gradual y responder tanto en sus necesidades materiales como en términos de técnica, productividad y actitudes favorables de todo el personal. La labor de reorganización es muy abarcadora y compleja, relativamente novel y retadora, pero es alternativa ineludible para la que sólo resta determinar cuándo se inicia y con qué ritmo de cambio. Quedan a los expertos las determinaciones sobre inversiones requeridas, diseño e implementación de arreglos estructurales y funcionales particulares, implicaciones para el empleo de personal y múltiples consideraciones adicionales en un gran proceso de reorganización.

Conclusión

Los problemas básicos que afectan adversamente el funcionamiento del Departamento de Salud también los comparten los demás organismos del gobierno. En esa medida, es inferible que las raíces e implicaciones de estos problemas en el Departamento son también compartidas en el resto del gobierno. Así previsto, se concluye que el problema fundamental limitante en el funcionamiento del gobierno es el sistema arcaico de operaciones casi totalmente manual y orga-

nizado sobre bases altamente caprichosas y arbitrarias en la disposición de recursos. Esta fallida organización la provoca la ausencia del estudio económico sistemático y continuo sobre el funcionamiento gubernamental. Se hace inminente, por lo tanto, una reorganización en la rama ejecutiva para instituir la mecanización necesaria—gradual y mesuradamente—y además arreglar una estructura y funcionamiento más racionales y productivos a base de una oficina central autónoma para estudios de eficacia, economía y eficiencia en todo el gobierno y en áreas particulares de funcionamiento, en coordinación con oficinas análogas en la mayor parte de los organismos públicos. Ello es factible en términos de organización y de logro. El estudio de economía y eficiencia de los servicios de salud pública pudiera considerarse ilustración humilde de que se puede hacer.