

Revista de Ciencias Sociales

Vol. XI

Junio, 1967

Núm. 2

EL INFORME DE ECONOMIA EN EL GOBIERNO Y LA AUSENCIA DEL ESTUDIO SISTEMATICO DE LA ECONOMIA GUBERNAMENTAL EN PUERTO RICO

MIGUEL A. RAMÍREZ PÉREZ*

EL 31 de enero de 1967 se dio a la publicidad el Informe de Economía en el Gobierno,¹ que continuarán citándose como el Informe de la Comisión de Ciudadanos. La acogida al Informe fue de inmediato favorable, destacándose el elogio unánime de editorialistas y columnistas en la prensa diaria del país. Esta jubilosa recepción respondió a méritos incuestionables del documento aunque las expresiones de aprobación y exaltación no obedecieron al examen ponderado de los méritos que se señalan en este ensayo.

El presente ensayo examina el contenido del Informe de la Comisión y su trascendencia en la investigación de economía gubernamental en Puerto Rico.

El ensayo consta de cuatro partes principales. Primero se reseñan los aspectos significativos de las generalizaciones que se desprenden del Informe y de las recomendaciones más importantes. En segundo lugar se analiza la esencial contribución del Informe al señalar y/o evidenciar limitaciones de enfoque, procedimiento y alcance en un

* Profesor de Fundamentos Sociales de la Educación, Facultad de Pedagogía, Universidad de Puerto Rico.

¹ Comisión de Ciudadanos sobre Economía y Eficiencia en la Rama Ejecutiva del Gobierno, *Informe al Gobernador* (San Juan, diciembre de 1966), 120 pp. El Director Ejecutivo del Estudio fue el señor Cecilio Delgado.

estudio de economía y eficiencia en el gobierno. En tercer término se plantea el problema de la ausencia en Puerto Rico de estudios científicos sistemáticos que analicen el aspecto económico de las actividades más estratégicas del gobierno. Finalmente se incluye una breve exposición de puntos sobresalientes y conclusiones del ensayo.

Los argumentos en el ensayo se nutren de varias fuentes. Imperan las referencias al Informe de la Comisión² utilizándose también varias experiencias y datos que surgieron en la etapa inicial de investigación para el estudio encomendado a la Comisión de Ciudadanos. Además se alude a las experiencias, datos y conclusiones de otro estudio de economía y eficiencia en el gobierno³ al que se harán oportunas referencias.

I. ALCANCE DEL INFORME DE LA COMISION

El Informe de la Comisión de Ciudadanos enfatiza aspectos fragmentados sobre funciones y funcionamiento de varios organismos públicos. Este énfasis en el estudio conlleva limitaciones en torno a la representación y validez de las conclusiones y recomendaciones. No obstante, los resultados del estudio llevan a generalizaciones pertinentes al mejor funcionamiento del gobierno, señalado como objetivo en el Informe. Además, se dispone de información adicional ajena a ese Informe que se utilizará para dilucidar y sostener las más importantes recomendaciones de la Comisión de Ciudadanos.

Generalizaciones

Heterogeneidad en el sector gubernamental. La limitación de organismos públicos y de áreas de funcionamiento sometidas a estudio por la Comisión de Ciudadanos manifiesta el serio impedimento que la heterogeneidad del sector gubernamental presenta a la investigación especializada. Es prácticamente imposible llevar a cabo ese tipo de investigación tratando a la organización gobierno como una unidad. La composición orgánica de nuestro gobierno es de 61 departamentos, agencias, corporaciones públicas e instrumentalidades, con variadas diferencias de organización, funciones y operación. Visto como actividad medible en términos económicos, el sector gubernamental es cosa grande que requiere sumo cuidado al someterse a examen para deter-

² Los números de las páginas que se citen del Informe de la Comisión aparecerán en el texto entre paréntesis cuadrados, [], después de la cita.

³ M. A. Ramírez Pérez, *Economía de los Servicios de Salud Pública en Puerto Rico* (Santurce: Departamento de Salud de Puerto Rico, diciembre de 1966), xix, 344 pp.; informe mimeografiado. En adelante el estudio se citará como *Economía de los Servicios de Salud*.

minar niveles y tendencias de economía y eficiencia. Los hallazgos y recomendaciones válidos para casos estudiados aisladamente tienen, por lo tanto, limitada validez universal aun dentro del sector gubernamental. La validez universal será menor mientras menos coincida la base funcional y operacional de la(s) unidad(es) de organización estudiada(s) y la de los demás organismos públicos.

Esta realidad limitante de la heterogeneidad se dio acompañada de irremediables limitaciones de enfoque, facilidades y personal técnico para el estudio que la Comisión de Ciudadanos habría de realizar con el tiempo limitado por sus propias actividades profesionales y con la conciencia de que apremiaba la pronta entrega de un informe. Estos impedimentos forzaron un enfoque esencialmente administrativo para el estudio aunque las conclusiones y recomendaciones contienen considerables implicaciones económicas. En otras condiciones, principalmente la disposición necesaria de tiempo, la Comisión pudiera haber superado obstáculos delegando —como ella misma implica en el Informe [5]— el diseño, implementación y conclusión de un estudio económico de esencial carácter técnico y reservándose el derecho de supervisión y adopción final de recomendaciones.

En su contienda con lo heterogéneo, la Comisión de Ciudadanos prueba que es difícil la aplicación universal de particulares soluciones. El ejemplo más palpable lo constituye el caso de la duplicación. En el Informe de la Comisión se alude al mismo [41] acusándose innecesaria repetición en funciones entre la Autoridad de Carreteras y el Departamento de Obras Públicas. Por otro lado, la duplicación se señala implícitamente como solución [61] al recomendarse investigadores de casos separadamente para el Departamento de Justicia y la Policía Estatal. El dinamismo de estas recomendaciones trasciende en esta forma el cuidado con que se trata frecuentemente el concepto duplicación.

La aplicación particular de soluciones a casos específicos también se observa en la frecuencia con que se alude a recomendaciones con direcciones opuestas. El Informe de la Comisión de Ciudadanos recomienda continuar o iniciar la *centralización* física y/o funcional [34, 70, 71, 80, 81, 91, 97] del servicio de transporte interno en el gobierno, de los servicios de bienestar público y salud, del procesamiento de litigios generales,⁴ de los servicios médico-hospitalarios públicos en tres en vez de las actuales cinco regiones de salud, y de actividades y funciones que

⁴ Esta recomendación [90-91] señala "...que se debe mantener la centralización de la Oficina de Litigios Generales en el Departamento de Justicia". Su expresión ofrece la impresión de que conflige con la recomendación para que "la mayor parte de los litigios de los departamentos, agencias y oficinas del gobierno, todos los cuales ahora se llevan por el Departamento de Justicia, sean llevados por los propios organismos interesados" [67].

resulte efectivo consolidar. En otros casos se recomienda mantener o iniciar la *descentralización* física o funcional [37, 50, 60, 103] de las operaciones del Servicio de Compra y Suministro, de las funciones delegables de la Junta de Planificación, de la localización y operación de talleres de la Oficina de Transporte, y de la conservación de carreteras mediante la creación de distritos.

Siguiendo este patrón, el Informe de Economía recomienda *liberalización y flexibilidad* [18-19, 34, 46, 59, 60] en la interpretación y aplicación de leyes, normas, principios y sistemas en las áreas de personal, conservación de obras permanentes, compra, servicio de imprenta y custodia de vehículos del gobierno. Mientras tanto, recomienda relativa *rigidez* [15, 36, 45, 58, 89, 109-11] en la aplicación de facilidades electrónicas a actividades policíacas 24 horas al día, en el reemplazo periódico de vehículos según estimaciones científicas, en el registro del estado de deterioro de edificios y otras propiedades públicas para oportuna conservación y reparación, en el cumplimiento de fechas para pedidos de materiales, equipo y suministros, en la cantidad y propósito de anuncios pagados por organismos públicos y en la coordinación de excavaciones en vías públicas por varios organismos del gobierno.

La evidencia citada sugiere cautela en torno a las generalizaciones sobre norma (policy) o actividad pública que el Informe de la Comisión parece indicar de primera intención. Las recomendaciones que se prestan a aplicación universal requieren indispensable ponderación. La discusión que sigue tantea este objetivo parcialmente.

Necesidad del estudio particular. La limitada aplicación universal de los resultados de un estudio particular provee de por sí la razón primordial para la institución de estudios particulares. Esto se justifica donde, y cuando, la atención a un problema se hace necesaria. El Informe de la Comisión de Ciudadanos ofrece una rica fuente de estos casos. Por un lado, la Comisión reconoce la estrategia del estudio particular en algunos de los casos tratados, solicitando o sugiriendo estudios adicionales en 24 ocasiones en el curso de sus 34 recomendaciones globales. Por otro lado, la imposibilidad de que el estudio tuviera el deseable enfoque económico conlleva la necesidad de mayor investigación y análisis en repetidas ocasiones. Esto se hará evidente más adelante. Por último, también procede el estudio particular aun ante hallazgos de relativa precisión y certeza por considerarse que cubren o afectan áreas importantes de la administración pública. Ese es el caso de las recomendaciones del Informe de la Comisión que más adelante se clasifican como las más importantes.

La implicación del estudio particular aplicado a la economía gubernamental es fácil de establecer: cada caso y circunstancia en la

utilización de recursos (monetarios, humanos, capitales, etc.) para la consecución de determinados fines conlleva estudio y análisis que deben ajustarse a las exigencias del análisis económico y del caso o circunstancia particular a estudiarse. La relación de medios y fines implica cuantificación en el estudio económico, lo que representa un instrumento indispensable para establecer conclusiones que luego servirán al administrador de la cosa pública para determinar cursos de acción. La utilización y entendimiento de datos sobre fines económicos es condición necesaria pero no suficiente para la acertada decisión económica. En esta luz, la adición al Informe de la Comisión de un análisis de recursos en el gobierno completaría el énfasis de estudio particular para casos y circunstancias en la actividad del gobierno.

Recomendaciones principales

Entre las recomendaciones del Informe de la Comisión de Ciudadanos se encuentran algunas de incuestionable importancia para el funcionamiento económico y eficiente del gobierno. Estas recomendaciones aparecen clasificadas de acuerdo con el cambio que su eventual adopción universal obraría sobre la filosofía de organización y operación de la actividad gubernamental y sobre los arreglos funcionales y operacionales para facilitar actividades. Al clasificarse, cada recomendación se localizó por su mayor significación, lo que no excluye atributos a varias recomendaciones para figurar en los dos grupos principales.

La investigación y resultados del Informe de la Comisión no habrían bastado para determinar los lugares de importancia que aquí se asignan a las recomendaciones seleccionadas. La selección y evaluación ha sido mayormente determinada por los resultados en áreas similares de investigación para el estudio sobre *Economía de los Servicios de Salud*. Con ello se completa el enfoque administrativo del Informe de la Comisión de Ciudadanos, con hallazgos sobre economía y eficiencia en un estudio técnico-cuantitativo que enfatizó áreas de administración y economía. El resultado final es una clasificación más confiable ya que la comprobación de conclusiones la pueden ofrecer alternativa o simultáneamente ambos estudios y porque la mayor evidencia en torno a cada recomendación da curso a alegar mayor validez de aplicación universal.⁵ El grado de confiabilidad ideal lo proveerían, por supuesto,

⁵ La probable aplicación universal de conclusiones y recomendaciones en el *Estudio de los Servicios de Salud* se explorará en un próximo ensayo a publicarse en esta Revista bajo el título de "Inferencias sobre Economía Gubernamental en el Estudio de Economía del Departamento de Salud de Puerto Rico".

estudios particulares en un mayor número de organismos públicos y en las áreas de investigación aquí cubiertas.

Cambios institucionales. El primer grupo de importantes recomendaciones son las que requerirían un cambio en filosofías de cómo han de hacerse las cosas en el gobierno como cuestión de rutina. La recomendación número 2, por ejemplo, requiere la mecanización central y por agencias [12, 45, 63] que requeriría un abandono de la esencial operación manual de actividades en el grueso de operaciones gubernamentales. Consecuentemente, requeriría un cambio en la composición y dirección de la utilización de recursos, principalmente el recurso humano. Como resultado, sería mandatoria una reorientación de las actividades y objetivos particulares del gobierno de suerte que se aprovecharan productivamente las potencialidades del sistema mecanizado.⁶

La recomendación número 4 señala las ventajas de la contratación de servicios con empresas privadas [27, 38, 51, 103]. Una comprobación de superior eficiencia en el sector privado a menores costos unitarios y por consiguiente mayor productividad para el dólar del contribuyente público significaría una impostergable adjudicación al empresario privado de actividades ahora en el sector público. El Informe de la Comisión de Ciudadanos cita ejemplos y la recomendación reta a su examen práctico.

En la recomendación número 27 el Informe de la Comisión sólo se refiere al Departamento de Instrucción [94-96] pero en el llamamiento hacia la especialización de funciones y actividades en las áreas de gerencia, auditoría interna y planificación aparecen ingredientes básicos hacia la institución del estudio científico y programación de la actividad gubernamental. Los cambios trascendentales implícitos oscilan entre la técnica y composición del instrumento presupuestario hasta el examen racional de la decisión administrativa. El resultado previsto es un gobierno operado con control medido.

Cambios operacionales. Otras recomendaciones tocan aspectos prácticos de funcionamiento rutinario en el gobierno. La idea es facilitar dicho funcionamiento en las áreas de más estratégica importancia funcional, eludiendo los problemas inevitables del tamaño alcanzado por la actividad gubernamental, del correspondiente conglomerado burocrático y del resultante expedienteo.

En la recomendación número 3 el llamado es a la flexibilidad en los controles y el sistema de personal [17-27]. La recomendación número 12 postula la autonomía funcional del Servicio de Compra y

⁶ Las páginas 44-90 en *Economía de los Servicios de Salud* contienen una discusión detallada del sistema mecanizado.

Suministro como vital [60-61]. En la recomendación número 16 el mejoramiento funcional se localiza en la consolidación de unidades de organización y/o actividades [72] mientras la número 18 cita el archivo a base de micropelículas [76]. En el apartado "f" de la recomendación número 34 el énfasis es en la necesidad de reuniones periódicas entre organismos públicos claves a fin de coordinar actividades [114-115].

En la clasificación se excluyen varias recomendaciones que no obtuvieron la atención de su importancia y que comentaremos en otra oportunidad. Otras conclusiones resultan obvias para argumentación.

II. DEL INFORME DE LA COMISION A UN ESTUDIO DE ECONOMIA

Por diversas razones, el Informe de la Comisión de Ciudadanos constituye sólo un intento para estudiar los aspectos económicos del funcionamiento gubernamental. No obstante, al presente ese intento es el único orientado a tal propósito.

Metodología y Significación del Informe

Metodología. El arreglo sistemático que debió regir el estudio de la Comisión se infiere parcialmente del Informe. Salvando obstáculos, la Comisión de Ciudadanos fijó tres objetivos (puntos de enfoque, en su terminología) esencialmente económicos [4] para orientar las premisas y recomendaciones en su estudio: (1) el ahorro viable, (2) la productividad potencial y (3) la eficiencia operacional. El acópio de información limitó la fuente a la comunicación verbal y escrita con altos ejecutivos gubernamentales, la revisión de diversos documentos y la discusión en mesa redonda de la Comisión [6-7].

El resultado final fue un estudio con enfoque esencial hacia los propósitos de la administración pública,⁷ el cual no se evaluará aquí. Aparte de la atención mínima otorgada a los asuntos del comportamiento humano, el grueso de la investigación abarcó la mecánica en las operaciones. De ahí proviene el énfasis predominantemente descriptivo del Informe.

En efecto, el Informe no coincide con los objetivos económicos preconcebidos. Sin embargo, ello no impidió un énfasis marcado en la eficiencia funcional y operacional de los organismos examinados.

⁷ Véase a Herbert A. Simon, et al., *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, 1958), p. 19.

Significación. El Informe de la Comisión lógicamente resultó prolífico en el señalamiento de casos y circunstancias particulares de deficiencia y el consiguiente llamamiento a la solución o remedio. Las alternativas de acción son casi inexistentes, como era de esperarse ante las limitaciones de enfoque y metodología en el estudio. Es aquí donde la Comisión de Ciudadanos ejerce su mejor juicio clamando por estudios particulares que arrojen luz sobre sus intuiciones. Las interrogantes de cómo, cuándo, en vez de qué, por quién, a qué costo, con cuáles resultados directos e implicaciones, etc., —áreas más afines al campo del economista y el investigador aliado— quedan sin explorar.

En el orden práctico esto significa poco avance para el legislador y/o el administrador que desea seguir cursos de acción que mejoren el funcionamiento público. El Informe de la Comisión palpa los problemas, la alternativa práctica y concreta queda generalmente por encontrar.

No puede escaparse un significado mayor del Informe. Este plantea la incógnita de cuán representativo de todo el funcionamiento gubernamental pueda ser el cuadro de repetidos problemas y dificultades intra e interagenciales que describe la reducida muestra de organismos y funciones públicas examinados. La duda se suscita al extremo de retar más abarcador y profundo estudio.

Alternativa en torno al Informe

Aceptando como productiva la labor de la Comisión de Ciudadanos, queda la alternativa de complementar con estudios económicos su estudio de administración y eficiencia. El llamamiento es al estudio sistemático que produzca conclusiones y recomendaciones que lleven al administrador y/o el legislador a un fácil y preciso entendimiento de los problemas bajo examen y les provea cursos alternativos de acción concreta y práctica. A diferencia del estudio de la Comisión, el que se recomienda se implementaría permanentemente.

Una serie de criterios básicos ayudarían a definir y orientar el estudio económico sistemático de la actividad de gobierno.

1. Definición clara y precisa de problemas, conceptos, criterios, objetivos, etcétera. Esto falta al Informe de la Comisión. Cuando se intenta, se correlaciona vaga y ambiguamente el concepto "desarrollo económico" con la conservación de carreteras [49].

2. Investigación coordinada de las relaciones alternativas entre recursos y objetivos o logros. La consideración de medios y fines en el Informe de la Comisión es superficial y sólo incidental [12, 31, 44-45].

3. Selección de áreas estratégicas para estudio. El énfasis debe ser en áreas claves de funcionamiento que al sufrir cambio tengan un impacto general y definitivo sobre el resto del sistema. Algunos ejemplos son la determinación de dónde y cuánto desempleo encubierto existe en organismos públicos, cuál es el comportamiento histórico y/o transversal (definido aquí como comparativo) en índices de productividad, el grado de eficacia en programas, actividades y servicios públicos, el alcance y costos del expedienteo, y la constitución e implicaciones económicas de problemas de actitud del empleado público hacia el servicio público.

4. Énfasis en el dato cuantitativo. Con todas sus limitaciones, éste ofrece las mayores probabilidades de precisión en procedimientos, conclusiones y recomendaciones. Para análisis de economía y eficiencia, el documento presupuestario es fuente rica en datos a la vez que representa el instrumento más eficaz de manipulación para auscultar, determinar y producir economías y eficiencia en el funcionamiento del gobierno.⁸

Una ilustración del peso del dato cuantificado para inferir desviaciones de economía gubernamental la proveen ciertos datos recopilados en la fase inicial del estudio de la Comisión de Ciudadanos. Diecinueve organismos públicos utilizaron 4,579 horas-hombres en la recopilación de estadísticas para el estudio, utilizando personal cuya remuneración oscilaba entre extremos de salario mensual en el gobierno. La distribución de horas siguió el patrón que presenta el

<u>Sueldo mensual</u>	<u>% del total de horas-hombre</u>
Menos de \$150	4.0
\$150 — 199	35.2
200 — 249	11.1
250 — 299	9.1
300 — 399	18.5
400 — 499	9.5
500 — 599	7.4
600 ó más	5.1
TOTAL	100.0

⁸ Este énfasis lo originó la primera Comisión de Economía y Eficiencia (1908-1912) del gobierno federal norteamericano. Jesse Burkhead, *Government Budgeting* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956), pp. 18-20.

cuadro que se acompaña, observándose un alto porcentaje de personal clave en esta labor rutinaria. Una estimación simple de costo indica empleo inapropiado por valor de \$3,050 más allá del costo nominal de las 4,579 horas si el personal con sueldo de \$150 o menos hubiera predominado.

El Informe de la Comisión contiene sólo once cifras informativas y cuatro de estimación, de las cuales no sustancia la de \$500,000 para costo de la comunicación interdepartamental [10] y la de \$12 millones para reparación necesaria de edificios [45]. La ausencia del dato cuantitativo es conspicua en recomendaciones tan arbitrarias como la implementación de un sistema de comunicación interdepartamental [9-12] y el cobro a usuarios solventes por los servicios públicos médico-hospitalarios y de almuerzos y libros en escuelas [107].

5. Rigurosidad en la aplicación de normas y principios compatibles con el método científico de investigación, lo que conducirá a mayor autenticidad, autoridad y confiabilidad en los resultados del estudio. No basta la buena voluntad de sanas conclusiones y recomendaciones a base de creencia, opinión, evidencia limitada y fragmentada o, simplemente, el "lógico presumir".

Es evidente, en síntesis, que el Informe de la Comisión no podía ajustarse —por razones citadas— a las exigencias de éstos y otros requisitos de pertinente investigación. Por otro lado, no existe en el gobierno de Puerto Rico esfuerzo centralizado alguno para estudiar la economía gubernamental en la forma sistemática y significativa que los anteriores criterios sugieren. En estos momentos el Informe de la Comisión de Ciudadanos constituye el único intento de estudio global.

III. NECESIDAD DE ESTUDIAR LA ECONOMIA GUBERNAMENTAL

Ausencia del estudio sistemático

Los organismos que en Puerto Rico se asociarían con el estudio sistemático global permanente de la economía, eficacia y eficiencia en las actividades del gobierno no lo hacen. El Negociado del Presupuesto no cumple la función, abarcadora e intensivamente, por limitarse sus investigaciones de recursos-objetivos-logros al corto plazo y con el objetivo esencial de preparar y administrar el presupuesto. La Oficina del Contralor tampoco lo hace por limitarse su función de auditoría a la revisión ocasional o periódica de cuentas para corroborar el ajuste

de desembolsos a predeterminaciones presupuestarias. La evaluación del presupuesto en su comportamiento económico queda, por lo tanto, huérfano de imprescindible atención.

En esta realidad el proceso de seguimiento analítico en los gastos totales del gobierno por partida, objeto o programa presupuestarios es significativamente nulo. Ello ocurre a pesar de las magnitudes envueltas en la gran empresa de gobierno: un presupuesto conjunto de \$630 millones del gobierno estatal para el año fiscal en curso⁹ y una fuerza laboral de 146,000 en el servicio público empleada mayormente por el gobierno local.¹⁰

Para dramatizar la importancia del estudio económico, si lograra determinarse que de la jornada diaria del empleado público se utiliza improductivamente sólo 45 minutos—por desempleo encubierto, patrones de ociosidad institucionalizada, etc.—esto representaría una pérdida real en servicios producidos equivalentes a \$36 millones del presupuesto para 1967 del gobierno estatal.¹¹

La evidencia sobre la ausencia del estudio sistemático de la economía gubernamental la provee la imposibilidad de encontrar en publicaciones gubernamentales—como el documento del presupuesto, la publicación *Programas Estadísticos* o la *Guía de Funcionarios*— el nombre del organismo investigador, una descripción de funciones afines a esa investigación, o un proyecto para dicha investigación en algún organismo. Por otro lado, dicha ausencia se concluye de las experiencias en la fase inicial de recopilación de datos para la Comisión de Ciudadanos en todos los organismos del gobierno. Estos organismos no cuentan con la organización de los datos más básicos de producción de servicios, de productividad, asistencia, licencias y otros datos sobre personal, de estimaciones por programa, etc., en la forma suficiente y pertinente para estudios económicos sistemáticos realizables para cada organismo público o para la actividad total de gobierno.

Como muestra de comprobación de lo anterior, es de señalar que 14 corporaciones públicas tardaron un promedio de 79.6 días para enviar datos básicos—del tipo corrientemente a la mano en un sistema bien orientado y organizado de información estadística—sobre el presupuesto de la empresa y el personal empleado de 1961 a 1965.

⁹ Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el Año Fiscal de 1967* (San Juan, P. R., enero de 1966), p. XLI.

¹⁰ Negociado de Estadísticas, Departamento del Trabajo, "Informe Mensual Número 47", p. 8. La magnitud del empleo federal es deducible de la cifra oficial de 7,867 al 30 de junio de 1964, según comunicación personal de la Comisión de Servicio Civil, Washington, D. C., 10. de junio de 1965. El empleo por gobiernos municipales se desconoce.

¹¹ Los pagos a servicios personales se estimaron en \$359.3 millones. Negociado del Presupuesto, *op. cit.*, p. XLVI.

Los extremos de tardanza en entrega fueron de 40 y 196 días. El promedio correspondiente para 20 departamentos y agencias fue 85.5 días, con extremos de 47 y 158 días. La fecha límite de entrega sugerida por la Oficina del Estudio no fue satisfecha por un solo organismo. Otros nunca rindieron los datos.

Por último, cabe especular que si es necesario nombrar una comisión de ciudadanos para efectuar un estudio del funcionamiento público en su forma global, es porque no existe un organismo particular para hacerlo como cuestión de rutina.

Viabilidad del estudio sistemático

La institución del estudio sistemático de la economía gubernamental en gran escala, aunque siguiendo un proceso de crecimiento gradual, requiere inversiones que en términos monetarios parecerían absolutamente considerables. No obstante, en términos de las economías y eficiencia resultantes—que son procesos de difícil medición en tiempo y espacio—, la viabilidad del proyecto queda establecida de inmediato. Los demás factores a considerarse para determinar viabilidad, como los recursos reales (empleomanía, facilidades, etc.) quedan para ponderarse en función de la disponibilidad de fondos.

Una vez se acepte como viable el proyecto, y comprendido el valor de que un organismo provea al legislador y al administrador público el conocimiento necesario para la mejor orientación en la composición, ritmo, dirección, etc., del funcionamiento gubernamental, resta determinar lo concerniente al establecimiento del organismo a efectuar el estudio sistemático. Aquí se adelantan tres puntos a considerarse oportunamente: (1) la estrategia de proveer al organismo autonomía funcional y operacional a la imagen de la Oficina del Contralor, (2) la necesidad de un sistema mecanizado al óptimo y (3) el arreglo de un programa de actividades de estudio en coordinación con un proceso de reorganización de la investigación por organismo público en todo el gobierno.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El Informe de la Comisión de Ciudadanos tiene aspectos positivos y limitaciones que sugieren cautela en torno a sus recomendaciones de normas y actividad pública.

Los aspectos positivos del Informe son cuatro:

1. Contiene información cuantiosa sobre casos y circunstancias

particulares que requieren acción inmediata o examen adicional que lleve a acción pertinente.

2. Incluye recomendaciones con significativas y trascendentales implicaciones de cambio institucional y operacional, como sugeriría un proyecto de reorganización en gran escala en el gobierno.

3. Reconoce la necesidad y estrategia del estudio particular para examinar áreas de actividad confiables al técnico o al especialista.

4. Establece la incógnita de repetición en grande escala en todo el gobierno de problemas y dificultades frecuentes en el funcionamiento de los pocos organismos públicos examinados.

Las mayores limitaciones del Informe son tres:

1. El énfasis en el dato particular de administración llevan a la descripción de formas de hacer las cosas, no al análisis de estas formas en términos de los recursos utilizados, recursos disponibles y objetivos perseguidos. El microanálisis, además, limita la validez universal de las conclusiones y recomendaciones en ausencia de un estudio sistemático con bases y proyecciones científicas.

2. Las conclusiones y recomendaciones son mayormente señalamientos descriptivos de problemas y dificultades para los que se acompañan llamamientos a la acción positiva. Las recomendaciones no están fundamentadas en evidencia cuantitativa, por lo que generalmente falta la solución concreta incorporable a un presupuesto de corto plazo.

3. La evidente ausencia del análisis profundo en áreas amplias y complejas de funcionamiento público llevan a conclusiones y recomendaciones en las que se puede intuir capricho y arbitrariedad.

En síntesis, los resultados del Informe son un reflejo de la buena voluntad, el empeño laborioso desinteresado y las grandes limitaciones en que tuvo que trabajar la Comisión de Ciudadanos.

Las conclusiones principales son cuatro:

1. No es fácil estudiar la actividad gubernamental como unidad de funcionamiento y mucho menos sin la base y proyección de un sistema de estudio. Esto es particularmente cierto para un enfoque económico, sabiéndose que no existen soluciones homogéneas para problemas heterogéneos.

2. El estudio sistemático de la economía gubernamental constituye una necesidad imperiosa debido a la necesidad de conocimiento adecuado del funcionamiento público en términos de economía y eficiencia que ilustre y oriente la decisión administrativa y legislativa.

3. Un estudio económico sistemático requiere diseño e implementación por personal técnico con orientación y facilidades a tono con los principios de la investigación científica.

4. En tanto es incuestionable que hay aportación beneficiosa en un estudio por ciudadanos de la comunidad, no conflige con lo anterior sugerir que se nombren otras comisiones que aporten su enfoque, conocimiento del mundo del empresario privado y su mejor intención en estudios de administración y eficiencia.

13 de febrero de 1967